



Grønlands bygder økonomi og udviklingsdynamik

Hendriksen, Kåre

Publication date:
2013

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link back to DTU Orbit](#)

Citation (APA):
Hendriksen, K. (2013). *Grønlands bygder: økonomi og udviklingsdynamik*. Inussuk

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Naalakkersuisut
Grønlands Selvstyre**

INUSSUK • Arktisk forskningsjournal 3 • 2013

Grønlands bygder

– økonomi og udviklingsdynamik



Kåre Hendriksen

Grønlands bygder – økonomi og udviklingsdynamik

INUSSUK • Arktisk forskningsjournal 3 • 2013

Copyright © Forfatteren og Departementet for Uddannelse, Kirke,
Kultur og Ligestilling, Nuuk, 2013

Tilrettelæggelse: allu design – www.allu.gl

Sats: Verdana

Forlag: Forlaget Atuagkat ApS

Tryk: AKA Print A/S, Århus

1. udgave, 1. oplag

Oplag: 500 eksemplarer

ISBN 978-87-92554-63-5

ISSN 1397-7431

Uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til denne publikation, bedes venligst tilsendt.

Skriftserien INUSSUK udgives af Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling, Grønlands Selvstyre.

Det er formålet at formidle resultater fra forskning i Arktis såvel til den grønlandske befolkning som til forskningsmiljøer i Grønland og Danmark. Skriftserien ønsker at bidrage til en styrkelse af det arktiske samarbejde, især inden for humanistisk, samfundsvidenskabelig og sundhedsvidenskabelig forskning.

Redaktionen modtager gerne forslag til publikationer.

Redaktion

Forskningskoordinator Najârak' Paniula

Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling

Grønlands Selvstyre

Postboks 1029

3900 Nuuk

Telefon: +299 34 50 00

Fax: +299 32 20 73

E-mail: napa@nanoq.gl

Publikationer i serien kan rekvireres ved henvendelse til

Forlaget Atuagkat ApS

Postboks 216

3900 Nuuk

E-mail: ordre@atuagkat.gl

Indholdsfortegnelse

Forord	6
Indledning – en undren	9
Bogens struktur og læsevejledning	15
<i>Del 1 – Baggrund og bæredygtighed</i>	
• Kapitel 1	
Et historisk rids	16
• Kapitel 2	
Bæredygtig udvikling i Grønland	32
Bæredygtighedsbegrebets styrker og svagheder	33
Operationelle definitioner af bæredygtighed	36
Bæredygtighed i Arktis	38
Bogens tilgang til bæredygtighed	41
<i>Del 2 – Økonomi i et bostedsperspektiv</i>	
• Kapitel 3	
Byer og bygders eksistensgrundlag	44
Udviklingen i erhvervsgrundlaget	45
Bostedernes skattegrundlag	51
Bygdernes eksistensgrundlag	54
Bygdernes officielle økonomi	55
Distrikternes indkomst- og erhvervsgrundlag	58
Fangsten og den uformelle økonomi	70
Store forskelle mellem bygder	79
• Kapitel 4	
De offentlige udgifter og bygderne	81
De offentlige udgifter i relation til bosted	81
Kommunernes økonomi	83
Bygderne og den kommunale økonomi	98
• Kapitel 5	
Hjemmestyret – en central spiller	112

Det skæve sundhedsvæsen	114
Hjemmestyrets servicekontrakter	123
KNI A/S	124
Great Greenland	127
Arctic Green Food	129
Nukissiorfiit	129
Royal Arctic Bygdeservice A/S	135
Arctic Umiaq Line	136
Air Greenland	137
Servicekontrakternes betydning	140
Offentlige anlægsinvesteringer	141
Offentlig finansiering af boligområdet	147
● Kapitel 6	
Betydningsfulde krydssubsidieringer	150
Mittarfeqarfiit	153
Royal Arctic Line	155
Tele Greenland	158
Krydssubsidieringernes beskedne betydning	170
● Kapitel 7	
Økonomien i et nyt perspektiv	172
Bygdernes livs- og erhvervsgrundlag	172
Den offentlige finansiering af bygderne	177
<i>Del 3 – Bygdernes stemme</i>	
● Kapitel 8	
Samtalen som værktøj	186
Studiets empiriske datagrundlag	187
Metodisk tilgang	189
● Kapitel 9	
Nanortalik – Sydgrønland	199
Nanortalik	200
Aappilattoq	201
Alluitsup Paa	210
Fåreholdersteder	218
Udviklingstendenser i Nanortaliks bygder	225

● Kapitel 10	
Kangaatsiaq – det glemte distrikt	227
Attu	229
Ikerasaarsuk	239
Udviklingstendenser i Kangaatsiaq distrikt.	252
● Kapitel 11	
Upernavik – de mange bygder	255
Tasiusaq	259
Nuussuaq	274
Hellefiskens betydning for Upernavik	282
Upernavik distrikts udviklingsdynamik.	289
● Kapitel 12	
Ammassalik – bagsiden af landet	301
Distriktet i dag	307
Isortoq	310
Kuummiut	317
Udviklingstendenser i Ammassalik	325

Del 4 – Bygderne i et nyt perspektiv

● Kapitel 13	
En tværgående analyse.	333
Udviklingstræk i de fire distrikter	333
Fællestræk ved bygdekategorierne	345
Forudsætninger for lokal dynamik.	355
● Kapitel 14	
Sammenfatning og perspektivering.	360
Bygdernes økonomi og udviklingsdynamik.	360
Store forskelle på bæredygtighed	363
Institutionelle rammer styrende for bæredygtighed	372

Navne og begreber	379
------------------------------------	------------

Referencer	382
-----------------------------	------------

Øvrig anvendt litteratur	389
---	------------

Forord

Af Erik Lund, journalist og forfatter

Det er ikke hver dag, der udkommer en afhandling om, hvad Grønland vil og kan med bygderne. Men det er akkurat, hvad der er sket for Kåre Hendriksen, der siden 2008 har været fast underviser på den arktiske ingeniøruddannelse i Sisimiut.

Det er en virkelig god afhandling fordi den samtidig er meget personlig og med ret så markante synspunkter – med kant. Nu kommer den i en let revideret form som bog.

Bogens længde skyldes, at den består af to undersøgelser. Dels en kortlægning og analyse af bygdernes økonomi, dels en analyse af bygdernes lokale dynamik med henblik på at afklare, hvorfor nogle bygder udvikles, medens andre stagnerer eller affolkes.

Gennem de seneste 30 år har Kåre Hendriksen med enkelte undtagelser opholdt sig længerevarende i flere distrikter, og han har – som nok en af de få – overnattet i tre fjerdedele af Grønlands bygder. Det er lykkedes for ham at opbygge et geografisk og emnemæssigt vidtspændende kontaktnet. Han har også været konsulent for Undervisningsdirektoratet i Nuuk og konsulent for Rambøll på projekter med tilknytning til Grønland, projektleder for Nordisk Industrifond om bæredygtig turisme i Arktis og ansvarlig for udarbejdelsen af Nordisk Ministerråds arktiske turismestrategi.

Det er akkurat disse vidtspændende erfaringer, der sætter Kåre Hendriksen i stand til at indlede med en undren – og delagtiggøre læseren i denne undren på en måde, så nysgerrigheden straks vækkes. Læseren bliver medrejsende på en arktisk opdagelsesrejse af de mere usædvanlige. Fine billeder fra bygderne veksler med det omfattende statistiske materiale.

Debatten om bosætningsmønstre i Grønland har været hektisk, lige siden G60-planerne blev offentliggjort og iværksat. Der er fremført en del udokumenterede påstande, bl.a. om at bygderne medfører ekstra milliardomkostninger. Men bygdebeboernes stemme har stort set været fraværende i debatten. De får nu mæle, ikke mindst gennem de mange direkte citater.

Udviklingen i bosætningsmønsteret følger flere spor. Samlet set er der sket en affolkning af bygder og byer i yderdistrikterne. Men der er også bygder, der vokser og klarer sig fint.

I den situation opstod for Kåre Hendriksen et behov for en mere systematisk og tilbunds gående analyse. Derfor har han lige siden 2000 indsamlet og analyseret data i relation til samfundsudviklingen med fokus på erhvervsudvikling, uddannelse og bosætningsmønstre.

Da det ikke lykkedes ham at finde en analyse eller betænkning, som på en kvalificeret måde belyste bygdernes økonomiske betydning og udviklingsdynamik, besluttede han sig for selv at skrive den! Det er blevet til den nu foreliggende bog, der er vigtig, fordi den inddrager nye perspektiver på bosætningsdebatten.

Kåre Hendriksen er gået grundigt til værks: 130 længerevarende interviews med bygdebefolkningen og et tilsvarende antal korterevarende interviews. Han har rejst med fiskere og fangere i joller og på hundeslæder – i stedet for som eksperter og politikere flest at lande i bygden med en helikopter og blot tilbringe en time eller to på stedet. Her anes en slet skjult polemik med ekspertvældet udefra, der ikke forstår den lokale identitet.

Bogens måske stærkest virkende afsnit er netop, hvor han giver plads til den lokale frustration over sjældent at blive hørt og aldrig blive reelt medinddraget og forstået – ikke fordi eksperterne kun sjældent taler grønlandsk, men simpelthen fordi også grønlandsksprogede eksperter og politikere kan tale hen over hovederne på lokalbefolkningen ud fra planer og systemer, der er fastlagt på forhånd i det fjerne Nuuk – eller endnu længere borte.

Bogen munder ud i en engageret diskussion om medbestemmelse og borgerinddragelse. Her er plads til forbedringer! For en af de mest bemærkelsesværdige iagttagelser fra de mange samtaler og interviews i bygdene har været borgernes tilbagevendende oplevelse af overhovedet ikke at blive hørt.

Hver gang Kåre Hendriksen refererede til rapporter og redegørelser om bygdernes situation, stod folk uforstående. Dem havde de ikke kendskab til! Hvad mere er: Gik han i detaljer, blev folk ofte ophidsede eller rystede på hovedet. De kunne ikke genkende de forhold, der blev beskrevet om deres bygd.

Dette ser han ikke som resultatet af et bevidst forsøg på at skjule informationer for befolkningen. Der er derimod tale om en række barrierer på forskellige niveauer. Det er for det første sjældent, at rapporter distribueres til bygdene, også selvom de direkte angår befolkningen her. Og bliver de endelig distribueret, ændrer de alligevel ikke ved noget. For en stor del af rapporterne findes kun på dansk. I det omfang de oversættes, kan flertallet af befolkningen fortsat ikke forstå dem, for det er vanskeligt at oversætte rapporternes akademiske sprog til et begribeligt grønlandsk.

Derfor opstår der en dyb kløft i referencerammen mellem det administrative lag i centraladministrationen i Nuuk og i de nye fire storkommuner og så bygdebefolkningen. I noget mindre omfang eksisterer den samme kløft mellem politikerne og bygdebefolkningen. Det bærende budskab er, at diskussionen om bygderne som en omkostning generelt er alt for unuanceret. Bygderne har ofte færre offentlige udgifter pr. indbygger end byerne. Den sociale ulighed i Grønland er derfor ikke en sag om bygder over for byer, men om en ulighed, der findes alle steder.

Grønland står imidlertid over for en ganske særlig udfordring, fordi mange bygder og de fleste byer mister deres ressourcemæssige eksistensgrundlag. Det betyder, at skal der ske en ny kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, må det ske med ressourcer, der geografisk er knyttet til stedet.

Det er derfor afgørende med et skift i bosætningsdebatten. I stedet for *"by over for bygd"* skal debatten fokusere på, hvor der findes potentielle ressourcer, der kan udnyttes i en bæredygtig udvikling. I det lys er der en hel del bygder, der har potentiale til at overleve. Afhandlingen og nu bogen er et væsentligt bidrag til at indfange og fastholde denne nye opfattelse.

Erik Lund, august 2013

Erik Lund er lektor på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole i Århus. Han har skrevet om grønlandske forhold siden 1954 og er fast klummeskribent på Sermitsiaq.

Indledning – en undren

Min interesse for Grønland startede i en brydningstid. Hjemmestyret var netop etableret i 1979. Der var stort fokus på at rette op på det, der blev opfattet som de danske uretfærdigheder, og som modreaktion på den danske centraliseringspolitik, kendt som G60-politikken, blev der satset på udvikling af de mindre bosteder. I Sydgrønland, hvor torskefiskeriet fortsat var i rivende udvikling, oplevede jeg en euforisk glæde, og folk troede på fremtiden. Men der var også skår i glæden. Der var massive sociale problemer, alkoholproblemer, undervisningssystemet fungerede langt fra tilfredsstillende, og der var tegn på en kultur i opløsning og fortsat stor ulighed – specielt mellem på den ene side nogle danskere og på den anden side flertallet af grønlandere. I de sydligste bygder og ved Nanortalik var torskefiskeriet mindre godt, og folk flyttede op mod Frederikshåb (Paamiut). Min interesse for koblingen mellem bosted og erhvervsgrundlag var skabt.

Året efter i Ammassalik blev modsætningerne tydeligere, nøden og fattigdommen fremstod større, og jeg fik en begyndende forståelse for problematikken øst-vest. De følgende år blev det ved ophold i bygderne i Uummannaq, Diskobugten og Sisimiut distrikter klart, at der trods den overfladiske ro og harmoni ved bygdelivet var sociale og menneskelige problemer og et ikke ubetydeligt modsætningsforhold mellem bygd og by. Bygdebefolkningen oplevede ofte en afgrundsdyb forskel mellem politikernes skåltaler og de forhold, som bygdebefolkningen oplevede, de blev tilbudt.

Det var i de år, jeg flere gange mødte højtplacerede danskere i centraladministrationen i Nuuk, der mente, at Upernavik distrikt burde affolkes, fordi der ikke var nogen erhvervsfremtid. Da torsken forsvandt langs vestkysten, og fiskeriet af hellefisk for alvor begyndte i Upernavik, forstummede snakken, men der var fortsat dem, der mente, at Upernavik skulle affolkes. Nu var argumentet: *”Vi kan ikke forsvare at lade børn vokse op under de forhold, der er i bygderne, og de bliver fanget i en uddannelsesfælde uden fremtidsmuligheder”*. Det undrede mig. Var forholdene i Upernaviks bygder virkelig så meget dårligere end det, jeg havde oplevet andre steder?

Som leder af STI-skolen (den lokale erhvervsskole) i Aasiaat i midten af 1990'erne havde jeg også ansvaret for erhvervsuddannelserne i Kangaatsiaq distrikt og var flere gange på praktikpladsbesøg i Kangaatsiaq by og bygderne. Samtidig varetog skolen undervisningen af førsteårseleverne fra hele Nord- og Østgrønland inden for bl.a. bygge- og anlægsbranchen samt levnedsmiddelområdet. Jeg fik derfor et godt indblik i rekrutteringsgrundlag, elevforudsætninger mv. for hele det store geografiske område.

Skolen havde et forholdsmæssigt større optag fra de større byer, men mønsteret forsvandt, når det gjaldt gennemførelsesprocenten. De unge fra bygderne eller yderdistriktsbyerne klarede sig ikke dårligere.

I den periode troede jeg, at jeg begyndte at forstå en række sammenhænge i forhold til sociale forhold, udnyttelsen af lokale ressourcer og potentialer, erhvervsudvikling mv. Men i det senere konsulentarbejde, hvor jeg var tvunget til at opstøve og forholde mig til en række faktuelle data, gik det op for mig, at jo mere viden, jeg fik – desto mindre forstod jeg.

Fra midten af 1990'erne oplevede jeg, at debatten om bosætningsmønsteret i stigende grad kom på dagsordenen. I starten var det stadig lidt tabubelagt, og jeg oplevede det mest som noget, der blev talt om i de danske kredse, men langsomt spredte debatten sig, og det blev igen acceptabelt at mene, at bygderne er for dyre, og at bosætningsmønsteret er en alvorlig hæmsko for Grønlands økonomiske udvikling. Jeg undrede mig lidt over synspunktet og havde svært ved at se, at det specielt var bosætningsmønsteret, der udgjorde et problem. I min optik var Grønlands primære udfordring, at værdiskabelsen og eksporten var alt for lille i forhold til importen. En problemstilling, jeg havde vanskeligt ved at koble med bosætningsmønsteret.

Jeg kendte udmærket følelsen af *"hvad lever de dog af her?"*. Men den følelse var ikke mere knyttet til bygd end til by. Da jeg og min familie boede i Asiaat og Qeqertarsuaq i midten af 1990'erne, var den stående joke blandt venner og kolleger, at *"her lever vi alle af at klippe hinanden"*, og for en række af landets byer var det vanskeligt at pege på andet erhvervsgrundlag end administration, undervisning, sundhedsvæsen og så de afledte effekter af byens drift som butikker, elværk, bygge- og anlægsarbejde mv.

Samlet set er der foregået en affolkning af bygder og yderdistriktsbyer, men udviklingen i bosætningsmønsteret har ikke været entydigt, og der er også bygder, der vokser og tilsyneladende klarer sig godt. Hvorfor denne forskel, og hvordan forholder befolkningen sig til de forandringer, der foregår?

Ved ophold i bygder oplevede jeg relativt stor forskel på, hvordan nye udfordringer håndteres. Hvor der nogle steder var tendens til modstand mod forandringer, har oplevelsen andre steder været, at de samme forandringer blev set som en mulighed. Der har også været bygder, hvor jeg fik indtryk af resignation over for forandringsprocesser, som om det var noget, *"der ikke vedkommer os"*. Var det, fordi de ikke forholdt sig til forandringerne, eller fordi de ikke ønskede at tale om det?

Samtaler med folk i bygderne har gennem årene bidraget til et indblik i, hvad den enkelte oplevede som en forandringsproces, der havde betydning

for egen livssituation og bygdens udvikling. Der har helt klart været nogle individuelle forskelle, og det vil der altid være, når man taler med forskellige mennesker, men der har ofte for den enkelte bygd været nogle fællestræk. I nogle bygder har folk primært fokuseret på relativt lokale og dermed steds-specifikke forandringer, hvor folk andre steder har peget på større og mere generelle forandringsprocesser som afgørende for udviklingen, og tilsyneladende var der nogle regionale eller landsdækkende fællestræk. De forskellige iagttagelser rejste spørgsmålet om, hvad der skaber sårbarheden i lokalsamfundet, og hvad betingelserne for tilpasning – og for den nødvendige læring, som tilpasningen kræver – er.

For nogle bygder oplevede jeg markante udsving over tid på flere måder som eksempelvis Saqqaq nord for Ilulissat. Da min kone og jeg var der første gang i 1985, var det en driftig og velfungerende bygd, og den forhenværende udstedsbestyrer Hannibal Fencker havde trods sin høje alder stadig en form for status som "Kongen af Saqqaq". Få år efter hans død var indbyggertallet faldet med knap en tredjedel, og vi oplevede en bygd i nedgang og tenderende til forfald. Indgik tomrummet efter Hannibal som en udløsende faktor, eller var andre forhold mere afgørende? Udviklingen vendte, Saqqaq voksede, og de interne sociale strukturer fik et positivt løft, indtil fabrikken brændte, og der igen kom en nedtur og siden stabilisering.

Tilsyneladende er det ofte samspillet mellem flere forandringsprocesser, der er afgørende for den lokale udviklingsdynamik, men der er også flere eksempler på, at en enkelt forandring, som for eksempel at indhandlingen lukkes, eller at fiske- og fangstunderlaget reduceres, udløser en afviklingsdynamik. Det behøver dog ikke at gå sådan, for forandringsprocessen kan også igangsætte en dynamik, der udvikler andre erhverv og dermed et andet eksistensgrundlag. I slutningen af 1990'erne var det en udbredt opfattelse, at Oqaatsut (Rodebay) lidt nord for Ilulissat var under hurtig afvikling, men den gamle fanger- og hvalfangerbygd udviklede sig til en lille, attraktiv turistdestination og startede samtidig produktion af ræklinger^a. En udvikling, der blev hjulpet i gang af folk uden for bygden (1).

Samfundsdebatten om bosætningsmønstret har været tiltagende, og der er fremkommet en række udokumenterede påstande, som for eksempel at bosætningsmønstret medfører ekstraomkostninger i milliardstørrelsen (2), men bygdebefolkningens røst har været stort set fraværende i debatten.

Der opstod for mig et behov for en mere systematisk og tilbunds gående analyse. Siden årtusindskiftet har jeg systematisk indsamlet og analyseret data i relation til samfundsudviklingen med fokus på erhvervsudvikling,

a Tørrede strimler af hellefisk.

uddannelse og bosætningsmønster. Det er endnu ikke lykkedes at finde et studie eller en udredning, som efter min vurdering belyser bygdernes økonomiske betydning og deres udviklingsdynamik på et mere systematisk og nuanceret grundlag.

Ph.d.-studiet

For selv at gennemføre de nødvendige analyser begyndte jeg at søge økonomi til et forskningsprojekt, hvilket ikke var helt let. I 2008 lykkedes det at etablere en samfinansiering mellem Kommissionen for Videnskabelige Undersøgelser i Grønland, Aalborg Universitet, Institut for Planlægning (AAU) samt Danmarks Tekniske Universitet, DTU Management (DTU). Derfor opsigede jeg min gode, faste stilling og kastede mig sent i arbejdslivet ud i et usikkert ph.d.-studium.



Igennem mange år har jeg rejst i de grønlandske bygder og har fulgt udviklingen i befolkningens levevilkår. Tiniteqilaq, juli 2007.

Det stod hurtigt klart, at en analyse af hele problemkomplekset i relation til de grønlandske bygder nødvendigvis gjorde to stort set selvstændige analyser– eller studier, om man vil. Dels en økonomisk analyse af de faktiske omkostninger ved drift af bygderne målt pr. indbygger, sammenholdt med de tilsvarende udgifter for byernes indbyggere, samt en analyse af bygdernes indtægts- og erhvervsgrundlag, sammenholdt med byernes. Dels en mere sociologisk eller antropologisk analyse af, hvilke faktorer der er afgørende for en bygds udvikling – om den vokser, stagnerer eller affolkes. Først ved at sammenkoble de to analyser er det muligt at få en forståelse af bygdernes betydning for det grønlandske samfund og deres udviklingsmuligheder.

Gennem arbejdet har jeg fået uvurderlig vejledning og støtte fra først og fremmest lektor Ulrik Jørgensen fra DTU Management, Center for Innovation og Bæredygtighed, nu professor ved AAU, samt pensioneret forskningskoordinator fra Grønlands Selvstyre og tidligere lektor ved Aalborg Universitet Tom Greiffenberg, der nu er lektor emeritus. I forhold til den økonomiske metode og struktureringen af afhandlingens økonomiske del har jeg ligeledes fået uvurderlig hjælp af professor i økonomi Christen Sørensen fra Syddansk Universitetscenter. Professor Arne Remmen fra AAU, Institut for Planlægning, overtog midt i forløbet rollen som hovedvejleder fra en kollega, der havde forladt AAU, og sikrede den nødvendige kobling til AAU, da min daglige arbejdsplads var på DTU.

Studiet har medført mange og lange rejser til Grønland, weekender og aftener ved computerskærmen, og uden den konstante støtte og opbakning fra min kone Marianne og vores to børn Lauge og Signe var det aldrig lykkedes at gennemføre det. Jeg er dem alle stor tak skyldig.

Ligeledes skylder jeg stor tak til de mange i bygder og byer, der beredvilligt har stillet op til interviews og gennem samtaler – også ofte fortrolige – har bidraget med den nødvendige viden.

Fra afhandling til bog

Afhandlingen blev i det store og hele færdig til sankthans 2012, men der gik noget tid inden den endelige bedømmelse i januar 2013. For at få kommentarer sendte jeg eksemplarer til enkelte udvalgte i Grønland, og afhandlingen spredtes hurtigt med kamikposten, så der kom tilbagemeldinger fra folk, jeg ikke vidste havde den. Tilfældet ville, at timingen var god! Afhandlingen landede i en genoplivet debat om centralisering, erhvervsgrundlag og bosætningsmønstre, og mange embedsmænd, politikere mv. fra alle lejre fandt afhandlingens nuancerede analyser og kritiske tilgang til problemkomplekset samt aflivningen af sejlivede myter både tankevækkende og informative.

Her i foråret 2013 tilbød Departementet for Uddannelse, Kirke, Kultur og Ligestilling at udgive afhandlingen som bog i serien Inussuk – Arktisk Forskningsjournal. Et tilbud, jeg naturligvis med stor tak tog imod.

Der er i samarbejde med journalist Kim Tverskov foretaget en mindre redaktionel bearbejdning og omstrukturering af afhandlingen for at gøre den mere målrettet som undervisningsbog. Det indebærer, at enkelte metodebeskrivelser eller mere teoretiske overvejelser er fjernet, samt at citater fra interviews og samtaler har gennemgået en mindre sproglig redigering for at gøre dem mere læsbare. Vi taler ikke, som vi skriver, og ofte kan det være svært at genkende egen tale på skrift – derfor denne bearbejdning.

Hvis nogen ønsker adgang til den oprindelige afhandling med dens teoretiske og metodiske overvejelser, og hvor citater står ordret, kan den findes på **www.arktiskcenter.gl**.

Personlig baggrund

Min interesse for Grønland startede lidt tilfældigt. Jeg kom på ferie til Sydgrønland i 1981 for at besøge min bror og svigerinde, der var skolelærere, og for at sejle kajak og vandre. Siden blev det til mange ferier sommer og vinter i Ammassalik, Sisimiut, Diskobugten, Nuuk og Uummannaq distrikter. Fra slutningen af 1980'erne begyndte jeg så småt at fungere som konsulent for Uddannelsesdirektoratet i forhold til udvikling af erhvervsfaglige grunduddannelser. Fra 1995 til 1997 boede

min kone og jeg med vores to små børn i Aasiaat, hvor jeg var leder af STI-skolen, og derfra flyttede vi til Qeqertarsuaq, hvor jeg ud over at lede STI-skolen fungerede som direktoratets koordinator for erhvervsuddannelserne i Nord- og Østgrønland, hvilket medførte en del rejser rundt i landet. I 1998 lukkede STI-skolen i Qeqertarsuaq i forbindelse med en omstrukturering af erhvervsuddannelserne.

De følgende år fortsatte jeg lejlighedsvis som konsulent for Undervisningsdirektoratet, og i 1999 blev jeg ansat som konsulent hos Rambøll. En stilling, der indebar en række projekter i og med tilknytning til Grønland. Gennem de følgende mange år opholdt jeg mig godt en fjerdedel af året i Grønland. Disse konsulentopgaver bragte mig yderligere rundt i landet. Fra 2000 til 2004 var jeg leder af et projekt for Nordisk Industrifond om bæredygtig turisme i Arktis. Det gav mig et særdeles indgående kendskab til Tasiilaq og bygderne i Ammassalik distrikt, og det var i den periode, jeg købte et gammelt hus i Kulusuk, som jeg siden har brugt som fritidshus til kortere eller længere ophold stort set hvert år. I samme periode var jeg bl.a. ansvarlig for udarbejdelsen af Nordisk Ministerråds arktiske turismestrategi.

Gennem tiden har jeg med et par enkelte undtagelser opholdt mig længerevarende i alle distrikter og har overnattet i tre fjerdedele af landets bygder. Det er således lykkedes at opbygge et vidtspændende kontaktnetværk over store dele af Grønland.

Siden 2008 har jeg været en del af underviserstaben ved DTUs arktiske ingeniøruddannelse i Sisimiut, hvor jeg har undervist i lands- og regionalplanlægning og siden sommeren 2012 har været fastansat som lektor.

Sisimiut, august 2013

Bogens struktur og læsevejledning

Bogen er en præsentation af et forskningsprojekt, og derfor er nogle afsnit relativt detaljerede. For nogle læsere vil detaljerne være afgørende, medens andre med fordel kan skimme detaljerne. Hvis man som læser kører fast i detaljer, kan man med fordel koncentrere sig om de opsamlende og konkluderende afsnit og kapitler.

Del 1 – Baggrund og bæredygtighed

Kort rids over Grønlands historie med fokus på økonomi og bosætningsmønstre samt en præsentation af bæredygtighedsbegrebet, set i forhold til Grønland og Arktis.

Del 2 – Økonomien i et bostedsperspektiv

Her præsenteres den samlede analyse af bygdernes økonomiske betydning på såvel udgifts- som indtægtssiden. Denne del indledes med en præsentation af udviklingen i den grønlandske økonomi, medens beskrivelsen af dataindsamlingsmetode og bearbejdning er placeret i de underordnede kapitler. Læsere, der finder de enkelte økonomiske afsnit for detaljerede, kan med fordel koncentrere sig om *Kapitel 3 Byer og bygders eksistensgrundlag* samt *Kapitel 7 Økonomien i et nyt perspektiv*.

Del 3 – Bygdernes stemme

Indeholder analysen af bygdernes udviklingsdynamik i Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik distrikter og indledes med en beskrivelse af, hvordan empirien er indsamlet og behandlet. Hvert af kapitlerne afsluttes med en opsummering af udviklingstendenserne i det enkelte distrikt.

Del 4 – Bygderne i et nyt perspektiv

Her sammenkædes de to hovedanalyser, og den samlede analyse perspektiveres.

Rejseberetninger – Der vil gennem hele bogen være nogle mere personlige rejseberetninger, der er markeret med blå baggrund og indledes med "Dagbogsnotat". De kan læses eller ej alt efter temperament.

Referencer og fodnoter – Bagerst i bogen findes en omfattende referenceliste. For ikke at belaste læsningen af de enkelte kapitler med en række parenteser med forfatternavne og årstal er den enkelte reference angivet med et nummer i parentes, der henviser til referencelisten. Den samlede afhandling med en alfabetisk referenceliste kan findes på www.arktiskcenter.gl. Enkelte steder i teksten er der fodnoter, som er placeret nederst på siden.

Del 1 – Baggrund og bæredygtighed

Kapitel 1 – Et historisk rids

Kolonitiden fra 1721 til 1953

Fra den danske kolonisering af Grønland i 1700-tallet havde staten tilstræbt at holde Grønland som et "lukket land" i et forsøg på at reducere europæiske hvalfangeres tuskhandlen med den grønlandske befolkning. Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH) havde med enkelte undtagelser monopol på al handel med og i Grønland og stod i størstedelen af perioden for administrationen af de grønlandske kolonier. En politik, staten i det store og hele fastholdt frem til 2. verdenskrig.

Den ideologiske forståelse, der i begyndelsen af 1900-tallet legitimerede politikken om det lukkede land, var, at den tilbagestående grønlandske befolkning skulle isoleres fra omverdenen og have lov til at udvikle sig i sit eget tempo for at undgå menneskelige og sociale problemer og for at beskytte den grønlandske kultur. Politikken om, at Grønland skulle udvikles i sit eget tempo, var samtidig betinget af ønsket om, at de grønlandske kolonier ikke måtte være en økonomisk belastning og helst skulle bidrage med et overskud til statskassen. Men fra 1850 kneb det med overskuddet, og Grønland løb kun økonomisk rundt i kraft af kryolitbruddet i Ivittuut.

At kolonierne som minimum økonomisk skulle hvile i sig selv betød, at der var meget begrænset økonomisk råderum for sociale foranstaltninger og investeringer i sundhed. Som følge af den dårlige almene sundhedstilstand og perioder med misfangst og sult var befolkningstilvæksten meget beskeden. Historisk set har periodisk misfangst og sult været et tilbagevendende problem, men til forskel fra tidligere var befolkningen fra midten af 1800-tallet blevet afhængig af vareleverancer fra den danske kolonimagt, samtidig med at fangstunderlaget blev kraftigt udhulet af den massive canadiske sælfangst på Newfoundland-bankerne og nordmændenes sælfangst i storisen langs østkysten.

I erkendelse af at sælfangst ikke længere kunne brødføde den grønlandske befolkning og sikre staten en vis indtægt, blev der fra begyndelsen af 1900-tallet satset på en omstilling til torskefiskeri på vestkysten syd for Uummannaq, der samtidig betød, at befolkningen blev mere bofast, og at antallet af bosteder langsomt reduceredes. I mellemkrigsperioden foregik der en mindre opblødning af statsmonopolet, bl.a. ved at færøske fiskere fra 1927 fik mulighed for at operere fra Færingehavn (Kangerluarsoruseq), hvor intentionen var at bidrage til et dynamisk privat grønlandsk baseret fiskerierhverv.

Under den tyske besættelse af Danmark var det i praksis USA, der sikrede forsyningen af Grønland, og USA fik som modydelse kryolit til aluminiumsproduktionen og mulighed for bl.a. at etablere lufthavnene Narsarsuaq og Sønderstrømfjord (Kangerlussuaq) på vestkysten samt Ikkatteq i Ammassalik distrikt, der muliggjorde luftbroen til Europa. Grønland blev til en vis grad åbnet mod omverdenen. Dermed indvarslede afslutningen af 2. verdenskrig den store ændring i den danske kolonipolitik i forhold til Grønland.

Afkolonisering og modernisering fra 1945 til 1979

Under krigen var Danmark og Grønland afskåret fra hinanden, og Grønlands Styrelsen i København var i praksis sat uden for indflydelse, medens det var de danske embedsmænd i Grønland i samarbejde med grønlandske politikere og intellektuelle, der i praksis administrerede landet og samarbejdede med USA. Efter krigen argumenterede en stor del af denne gruppe for forandringer, modernisering og åbning af Grønland. Samtidig var der et implicit krav fra USA om at løfte den grønlandske befolkning ud af fattigdom og forbedre sundhedsforholdene radikalt, og den internationale tendens til afkolonisering fordrede en demokratisering af det grønlandske samfund.

Blandt de intellektuelle i Danmark ændredes det ideologiske mål fra at beskytte den oprindelige befolkning og dens kultur mod for voldsomme ændringer til, at grønlænderne skulle have mulighed for at leve som os. Grønlænderne skulle inddrages i den moderne verden, sikres de universelle menneskerettigheder og have om ikke den samme så tilnærmelsesvist den samme levestandard som den danske befolkning. Som led i det politiske kursskifte blev Grønland ved grundlovsændringen i 1953 en del af Danmark som et amt.

Efter krigen – og specielt med G50-planen – blev den økonomiske politik ændret over mod, at Grønland internt skulle fungere på markedsvilkår. KGHS monopol blev ophævet, medens forsyningspligten blev opretholdt, og målet var at udvikle et privat erhvervsliv, der på sigt kunne gøre det grønlandske samfund selvfinansierende. Det bærende erhverv skulle være fisk og forarbejdning heraf, og der skulle samtidig sættes på en øget udnyttelse af mineralressourcer (3). I praksis var de juridiske restriktioner i forhold til det private erhvervsliv lempeligere i Grønland end de regler, der gjaldt for udøvere i Danmark. Der var ingen told- og importrestriktioner, afgifterne var mere begrænsede, og det var lettere at få næringsbrev (4; 5).

Den danske grønlandsstrategi i efterkrigsårene kan billedligt sammenlignes med Marshall-hjælpen. Danmark skulle gennem massive investeringer dels opbygge en acceptabel sundheds-, uddannelses- og boligstruktur, dels muliggøre etableringen af et erhvervsliv på markedsbetingelser, der på sigt kunne finansiere det grønlandske samfund og sikre et økonomisk afkast til

investorerne. Grønlandsadministrationen og politikerne var bevidste om, at det krævede store investeringer i opbygningsfasen og ville medføre betydelige omkostninger for den danske stat, men forventningen var, at erhvervslivet på en række områder relativt hurtigt ville være selvbærende og dermed kunne være med til at bidrage til udviklingen af det samlede danske samfund.

I det følgende årti opstod der et vist privat erhvervsliv, der dog altovervejende var ejet af danskere og primært var koncentreret omkring handel og service, og som kun i beskedent omfang overtog opgaver fra KGH, ligesom det private erhvervslivs samlede økonomiske betydning var yderst beskedent (6). I erkendelse af at det private erhvervsliv ikke kunne bære Grønlands industrielle udvikling, valgte staten med industriloven fra 1959 at stimulere udviklingen ved at investere mere massivt i fiskeindustrien (4).

Grønlandsudvalget af 1960 tog med G60-planen i det store og hele afsæt i G50-planens intentioner om opbygning af et privat erhvervsliv, og staten bidrog med store summer til bl.a. etablering af private fiskeforarbejdningsanlæg i åbentvandsbyerne, samtidig med at der blev anvendt betydelige offentlige midler på uddannelse, boliger og sundhed (4; 7). Hovederhvervet skulle fortsat være fiskeri af primært torsk, og intentionen var gennem private investeringer at opbygge en egentlig fiskeindustri og fiskeflåde, hvor staten kunne bidrage med støtte og lånemuligheder i opbygningsfasen. Tilsvarende blev danske håndværkere stimuleret til at etablere en grønlandsk baseret bygge- og anlægsbranche, og i de større byer blev danskere tilskyndet til at etablere sig som selvstændige forretningsdrivende. De danske erhvervsdrivende var tænkt som læremestre for den grønlandske befolkning.

Et væsentligt område blev dog holdt ude af almindelige markedsvilkår. KGH fortsatte som forsyningspligtig leverandør til hele Grønland, og der blev opretholdt ens pris for samme vare uanset hvor i landet. Det betød, at KGH havde et importmonopol for en række varegrupper og ofte i kraft af statens subsidiering (økonomiske støtte) kunne opretholde lavere priser end en mulig konkurrent. Til gengæld kunne de private forretningsdrivende købe varer fra KGH til en speciel "indkøbspris", der gjorde det muligt at drive forretning.

Planerne om modernisering og de ideer om rammerne for et moderne samfund, der lå bag, indebar, at det oprindelige nomadiske liv blev set som en hindring. Det var ikke muligt at sikre bedre sundhed, uddannelse og ordentlige boliger til en befolkning, der ikke var bofast, og sammen med industrialiseringen af fiskeforarbejdningen fordrede moderniseringen, at bostederne havde en "vis størrelse". Med andre ord var det nødvendigt at samle befolkningen på færre og større bosteder og at nedlægge de steder, hvor man ikke vurderede, at der var et fiskepotentiale. Således anbefalede Grønlandsudvalget af 1960 (7), at Uummannaq og Upernavik distrikter delvist skulle

affolkes, fordi de ikke kunne blive økonomisk rentable. I de følgende år blev en lang række mindre bosteder og bygder på hele kysten nedlagt.

Om at forudse fremtiden

I forbindelse med udarbejdelsen af G60-planen, og herunder hvor og hvad der skulle bygges og hvor hurtigt, blev der udarbejdet en fremskrivning af befolkningsudviklingen for en tiårsperiode frem til 1975, fordelt på byer og bygder i forskellige distrikter (7). Befolkningsfremskrivningen tog dels udgangspunkt i forventningerne til, hvordan befolkningen ville vokse som følge af bedre sundhedsforhold, men først og fremmest i forventningerne til, hvordan folk ville flytte efter de arbejdspladser, som G60-planen forudsatte ville opstå. Allerede under G60-planens forberedende arbejde advarede det

Forventet befolkningsudvikling i G60 frem til 1975						
Distrikt	Byer			Bygder		
	Indbygger-tal 1965	Forventet 1975	Reelt 1977	Indbygger-tal 1965	Forventet 1975	Reelt 1977
Nanortalik, Julianehåb og Narssaq	4.300	7.200	5.961	2.625	1.900	2.066
Frederikshåb, Godthåb, Sukkertoppen og Holsteinsborg	9.700	23.400	17.498	3.250	1.900	2.817
Egedesminde, Christianshåb, Jakobs-havn og Godhavn (samt Kangaatsiaq)	5.250	6.600	9.570	2.725	1.500	2.093
Umanak og Upernavik	1.450	1.000	2.010	2.350	2.100	2.769
Nord- og Østgrønland	1.100	1.400	1.777	1.900	2.600	2.055
I alt	21.800	39.600	36.816	12.850	10.000	11.799

udvalg, der arbejdede med samfundsforskning, mod at have for stor tillid til befolkningsfremskrivninger: *"De faktorer, der medvirker til, at indre vandring kommer i stand, er så mange og så forskelligartede og forekommer i så mange kombinationer, at man ikke på grundlag af erfaringer fra ét område kan slutte sig til, hvad der vil ske i et andet"* (8: s. 58).

På flere punkter ramte fremskrivningen af befolkningen^{bc} forkert, og det betød, at hele planlægningen flere gange måtte revideres for at afhjælpe lokale problemer, men overordnet blev det tilstræbt at følge G60-planen, hvilket var med til at skævvride udviklingen geografisk. Eksempelvis blev det vurderet, at Uummannaq og Upernavik byer samlet set ville blive reduceret fra 1.450 til 1.000 indbyggere, hvor de samlet endte på 2.010 indbyggere i 1977 og dermed det dobbelte af det forudsete. Tilsvarende blev tilvæksten i de sydgrønlandske byer og Nuuk overvurderet, medens tilvæksten for Diskobugtens byer blev undervurderet. Heller ikke i forhold til bygderne holdt forudsigelserne stik, idet bygdernes samlede indbyggertal endte større end forventet, dog med lokale variationer. Derimod lå forudsigelsen om en samlet befolkning i Grønland på 49.600 i 1975 rimeligt tæt på det faktiske resultat i 1977 på 48.615 indbyggere, hvor stationerne som Grønnedal (Kangilinnugit), Sønderstrømfjord (Kangerlussuaq), Thule Air Base (Pituffik) mv. ikke er medregnet.

Markedskræfternes begrænsninger

I løbet af 1960'erne viste det sig for alvor, at drømmen om et robust og selv bærende privat erhvervsliv ikke kunne indfries (9). Den grønlandske fiskeindustri kunne ikke klare sig på verdensmarkedet, hvor andre fiskerionationer i kraft af et lavere omkostningsniveau, lettere adgang til markedet og stordriftsfordele kunne tilbyde billigere varer. Samtidig var fiskeriet udsat for store naturlige fluktuationer i fangstmængder, og størstedelen af fiskene i farvandene omkring Grønland blev fanget af fiskere fra andre lande (10). Reelt var der opstået en ikke ubetydelig overinvestering i fiskeindustri og -flåde (6), og en række af de private fiskefabrikker gik konkurs, så staten og siden hjemmestyret måtte overtage dem. I slutningen af 1960'erne ejede staten 60 landanlæg, medens der kun var ni private tilbage (11), og hjemmestyret overtog de sidste store private anlæg, Godthåb Fiskeindustri og Ilulissat Fiskeindustri, i 1980'erne, fordi det private erhvervsliv gav op. Tilsvarende var den privatejede fiskeflåde gennem årene udsat for op- og nedture (12). Ud over det beskedne private erhvervsliv på områder som småhandel og service var bygge- og anlægssektoren det landbaserede erhverv, hvor de private var i stand til at etablere sig. Men branchen var helt afhængig af de offentlige anlægsinvesteringer, ligesom Grønlands Tekniske Organisation (GTO), der var oprettet efter anbefaling fra Grønlandskommissionen

b Kangaatsiaq blev i G60 regnet for en bygd og er derfor også i de reelle indbyggertal talt med som bygd.

c Kutdligssat (Qullissat) og Vajgat kommune er opgjort som selvstændig gruppe, hvor kommunens bygder forudses nedlagt og Kutdligssat reduceret fra 1.300 til 400 indbyggere, men som bekendt blev byen nedlagt i 1972. Den forudsete fraflytning fra byen og kommunen var i fremskrivningen indregnet der, hvor indbyggerne forventedes at flytte hen, hvorfor den ikke indgår i tabellen.

(1950) (3), hjalp en del virksomheder med kortsigtede kreditter, hjælp til tilbudsgivning, licitationer mv. (6).

Det havde vist sig, at det ikke var muligt på én gang at hæve den grønlandske levestandard til noget, der blot var tilnærmelsesvist sammenligneligt med den danske og samtidig opbygge et bærende internt erhvervsliv på markedsvilkår. Og statens udgifter fortsatte med at stige.

I endnu et forsøg på at udvikle en grønlandsk selvstående økonomi blev der med udgangspunkt i en dansk og vestlig forståelse eller reference-ramme peget på effektivisering og større, men færre produktionsenheder. Målet blev at fremskynde centraliseringen af befolkningen og at undlade investeringer i de mindre steder eller i de steder, der ikke blev vurderet til at have økonomisk potentiale. Den danske stats centraliseringspolitik kulminerede i 1972 med lukningen af kulminebyen Kutdligssat (Qullissat), der indtil få år forinden havde været Grønlands tredjestørste by.

Oprøret mod centraliseringen og den danske politik

Den meget hurtige udvikling af det grønlandske samfund udløste en modreaktion, hvor store dele af befolkningen oplevede, at kolonimagten var blevet afløst af et dansk embedsmandsværk. Og antallet af danskere i det offentlige og i det private erhvervsliv voksede fra ca. 2.600 i 1960 til ca. 6.000 i 1970. I byerne opstod der en dansk livsform, som grønlænderne havde vanskeligt ved at identificere sig med, og med indførelsen af "fødestedskriteriet" i 1964 blev lønforskellen mellem grønlandske og danske tjenestemænd endnu større, samtidig med at danskerne havde andre privilegier som fri ferierejse, og at hvert år i Grønland talte dobbelt i forhold til pension.

Centraliseringen havde store menneskelige omkostninger. Mange var blevet flyttet til en boligblok i en af de større byer, hvor en del endte som arbejdsløse. Ofte var fangstmulighederne ved de større byer dårligere, og boformen gav ikke mulighed for at oplagre fangstredskaber eller fangst. Der opstod store alkoholproblemer. Arbejdsløsheden blandt den grønlandske befolkning var mange steder høj, medens danske håndværkere knoklede meget lange arbejdsdage (13). Og mange grønlændere havde svært ved at tilpasse sig de danske arbejdsnormer i fiskeindustrien, hvis der ellers var arbejde at få.

Alt foregik på dansk. Talte man ikke sproget, var man i mange sammenhænge koblet af, og en del følte, at grønlandsk blev reduceret til et "hemmeligt" sprog, som man kunne benytte i familien eller blandt venner (14).

Perioden faldt sammen med Vestens ungdomsoprør mod autoriteter, ordensmagt, kapitalmagt osv., hvor unge grønlandske intellektuelle hentede inspiration. Spændingerne mellem dele af den grønlandske befolkning og danskerne

kom stadig tydeligere til udtryk, og der blev stillet krav om et Grønland på grønlandske præmisser. Politiseringen medførte samtidig et modsætningsforhold til den grønlandske elite, der tilstræbte at leve som danskerne og også talte dansk internt (15).

Lukningen af kulminebyen Kutdligssat (Qullissat) i 1972 blev opfattet som dråben, der fik bægeret til at flyde over, og blev en katalysator, der for alvor bragte den danske grønlandspolitik på dagsordenen – også i Danmark. Der opstod blandt store dele af den danske befolkning et politisk ønske om at give Grønland større selvbestemmelse. Relativt hurtigt indså de danske politikere, at noget måtte gøres, og der blev indledt forhandlinger med landsrådet, der førte til etableringen af hjemmestyret fra 1. maj 1979.

Hjemmestyret fra 1979 til 2009

At hjemmestyret bl.a. opstod i kølvandet på protesten mod centraliseringen og "det danske", blev afgørende for politikken de første år, hvor målet blev at tilstræbe en geografisk ligelig udvikling, og at samfundet skulle udvikles på grønlandske præmisser.

Der blev investeret massivt i skoler, servicehuse, sygeplejestationer mv. i bygder og yderdistrikter, og i flere bygder blev der etableret indhandlingsanlæg, selvom fiskeunderlaget nogle steder var tvivlsomt. For en række mindre bosteder blev leveforhold og erhvervsgrundlag styrket. Men forholds-mæssigt var det fortsat i de større byer, der blev investeret mest (16).

For at udvikle og administrere hjemmestyret blev der i Nuuk opbygget en centraladministration, der i høj grad blev baseret på embedsmænd fra Danmark, i erkendelse af at der ikke i tilstrækkeligt omfang var uddannet kvalificeret grønlandsk arbejdskraft. De danske embedsmænd kom naturligt nok med deres danske forståelses- og referenceramme, og en stor del af dem var inspireret af 1960'ernes antiautoritære ungdomsoprør og bakkede op om decentralisering og "udvikling på befolkningens præmisser" (17; 18).

I årene op til hjemmestyret var den danske stats investeringstakt faldet betydeligt, og det betød, at der gradvist var opstået et investeringsefterslæb, der påvirkede den grønlandske konkurrencemulighed negativt. For at indhente efterslæbet og sikre beskæftigelse investerede hjemmestyret i det første årti massivt i offentligt ejede produktionsanlæg til fisk og rejer samt i trawlere, der skulle sikre råvareleverancerne til landanlæggene. Samtidig søgte man at stimulere udviklingen af det private fiskeri og privatejede landanlæg gennem lavt forrentede lån, tilskud og tildeling af kvoter. Favoriseringen af grønlandsk registrerede fartøjer betød, at en række færøske, norske og danske fiskere gik i kompagniskab med grønlandske fiskere eller etablerede sig via stråmænd (19).

Fra 1984 til 1988 blev kapaciteten i det samlede private og offentligt ejede fiskeri fordoblet, men værdien af det samlede grønlandske fiskeri steg kun med 17 %, fordi torskefiskeriet løb ind i et gradvist kollaps, og verdensmarkedspriserne på rejer var faldende (11; 12). Der var igen opstået en voldsom overkapacitet, og mange låntagere kunne ikke afdrage. Men i samme periode var der også ejere af rejetrawlere og besætningsmedlemmer, der i kraft af kvotetildelingene havde overnormale indtægter, som OECD i 1988 vurderede som *"langt ud over, hvad der er nødvendigt"* (20). Udviklingen i fiskeri og fiskeindustri var medvirkende til, at landskassen i 1987 endte med et underskud på knap en halv milliard kr., hvorfor der blev foretaget en voldsom opbremsning af den offentlige økonomi, der førte til konkurser og arbejdsløshed i de øvrige landbaserede erhverv som bygge- og anlægssektoren (6).

Centraladministrationens embedsmandsværk fortsatte med at vokse, og en god del af de ledende danske embedsmænd blev gradvist udskiftet med andre danske embedsmænd med en mere virksomhedsøkonomisk referenceramme. En udvikling, der faldt sammen med, at nyliberalismen tog til i de vestlige lande. På grund af den danske referenceramme kom centraladministrationen i sin opbygning og struktur til at af spejle den danske, om end i en mindre udgave, skønt der kun skulle administreres en befolkning på godt 50.000. Ligeledes blev de kommunale administrationer små kopier af de danske.

Der foregik en transformation af den økonomiske politik væk fra en ligelig geografisk udvikling og dermed fra satsningen på mindre decentrale enheder tilbage til de kendte markedsøkonomiske redskaber, der indebar rationalisering, stordrift og omkostningsoptimering. Og der blev ført en stram finanspolitik, hvor det blev en målrettet politisk prioritet at forbedre det private erhvervslivs rammebetingelser, og herunder at etablere bedre og billigere infrastruktur i bred forstand. Endvidere blev der gennemført strukturtilpasning af fiskeriet gennem lån til kondemnering^d og lempeligere tilbagebetaling af eksisterende lån, samtidig med at kvoterne blev gjort omsættelige, så en kutter- eller trawlerejer kunne sælge sin kvote og gå ud af fiskeriet.

I erkendelse af at fiskeriet ikke alene kunne finansiere Grønland, kom prioriteringen af mineralråstofferne igen i fokus i slutningen af 1980'erne (21). Samtidig blev større og færre bosteder nævnt som en løsning på den økonomiske krise – dog ikke helt uden modspil. Med Otto Sandgrens ord: *"Grønland bliver mindre, hver gang en bygd forsvinder"*^e (16). Ideen om en grønlandsk udvikling i forskellige tempi med "de fire vækstcentre" som motor for en samlet udvikling blev fostret – eller rettere vakt til live igen.

d At kuttere eller trawlere tages ud af det grønlandske fiskeri eller ophugges.

e Fra tale på hjemmestyrets bygdekoneference i Ilulissat i 1992.

I debatten og planlægningen blev der peget på tre primære erhvervs-søjler: fiskeri, mineraludvinding og turisme (22; 23), som siden blev udvidet med de øvrige landbaserede erhverv som den fjerde erhvervssøjle (6; 24; 26).

De følgende år blev markedsøkonomiske tiltag et stadig vigtigere element i den økonomiske politik. En række samfundsfunktioner, der hidtil havde været drevet og administreret som koordinerede offentlige aktiviteter under KGH eller GTO, blev "divisioneret" og opsplittet i mindre virksomheder som overgik til selvstændige hjemmestyreejede virksomheder, der havde servicekontrakter med hjemmestyret om at løse definerede samfundsopgaver. Befragtningen af Grønland blev skilt ud som Royal Arctic Line, passagersejladsen internt i Grønland blev til Arctic Umiaq Line, el- og vandforsyningen blev til Nukissiorfiit, en stor del af boligerne blev til det landsdækkende bolig-selskab INI A/S, medens andre boliger overgik til kommunerne etc. Målet var at opnå større regnskabsmæssig gennemsigtighed, effektiviseringer og på sigt reducere den offentlige subsidiering af områder, hvor det blev antaget, at det private erhvervsliv kunne klare opgaven, og at konkurrence på sigt ville kunne reducere omkostningerne.

I det hele taget blev fri konkurrence et centralt mål, og i 1994 blev det gamle KGH, der havde skiftet navn til KNI, splittet op i Pisiffik og Pilersuisoq, hvor Pisiffik skulle operere på "markedsvilkår" i de større byer uden at have nogen forsyningsforpligtelse, medens Pilersuisoq opretholdt forsyningspligten i forhold til mindre byer og bygder. Hvor der hidtil havde været en ikke ubetydelig krydssubsidiering, så indbyggerne i de større byer gennem ensprissystemet var med til at sikre det samme prisniveau i de mindre byer og bygderne, kunne faste mindstepriser i de mindre byer og bygderne nu kun sikres gennem direkte subsidier til Pilersuisoq fra landskassen. Efterfølgende er Pisiffik overtaget af den danske detailkoncern Dagrofa, der også driver SPAR-butikker i en række grønlandske byer, og dermed er den overskudsgivende del af KNI – og det gamle KGH – i dag ejet af en privat dansk koncern, der har en dominerende markedsposition i flere byer.

Selvom et af målene med de hjemmestyreejede virksomheder var at skabe mere gennemsikkelige regnskaber, opstod der problemer med manglende offentligt overblik og transparens i deres aktiviteter (21; 27), og det har derfor ofte været vanskeligt at vurdere, om de ændrede strukturer og ejerformer har haft positiv økonomisk betydning.

Fra begyndelsen af 1990'erne er der foregået en ikke ubetydelig centralisering af de offentligt administrerede eller ejede aktiviteter ud fra antagelsen om, at større enheder kan muliggøre stordriftsfordele. Eksempelvis er de

hjemmestyreejede virksomheders administrative funktioner samt en række offentlige forvaltninger gradvist blevet samlet og oftest i Nuuk.

Overordnet set har hjemmestyret og senere selvstyret tilstræbt at fastholde den stramme finanspolitik og initiativer til liberalisering af økonomien. Der blev dog samtidig fastholdt en grønlandiseringspolitik, og det medførte beslutninger, der indirekte kom til at kollidere, som for eksempel at satse på øget turisme og eksportsamarbejde og samtidig gøre grønlandsk til officielt hovedsprog i undervisning og administration med dansk som andetsprog uden at opprioritere andre fremmedsprog.

Fra 1. januar 2009 blev der gennemført en større kommunalreform, hvor landets 18 kommuner blev samlet til fire storkommuner. Grønland fik selvstyre den 21. juni 2009 og overtog samtidig en række nye ansvarsområder, hvor det vigtigste er, at råstofområdet blev hjemtaget og nu er under grønlandsk administration. Selvstyret har mulighed for gradvist at hjemtage flere områder, hvor den primære undtagelse er udenrigsområdet.

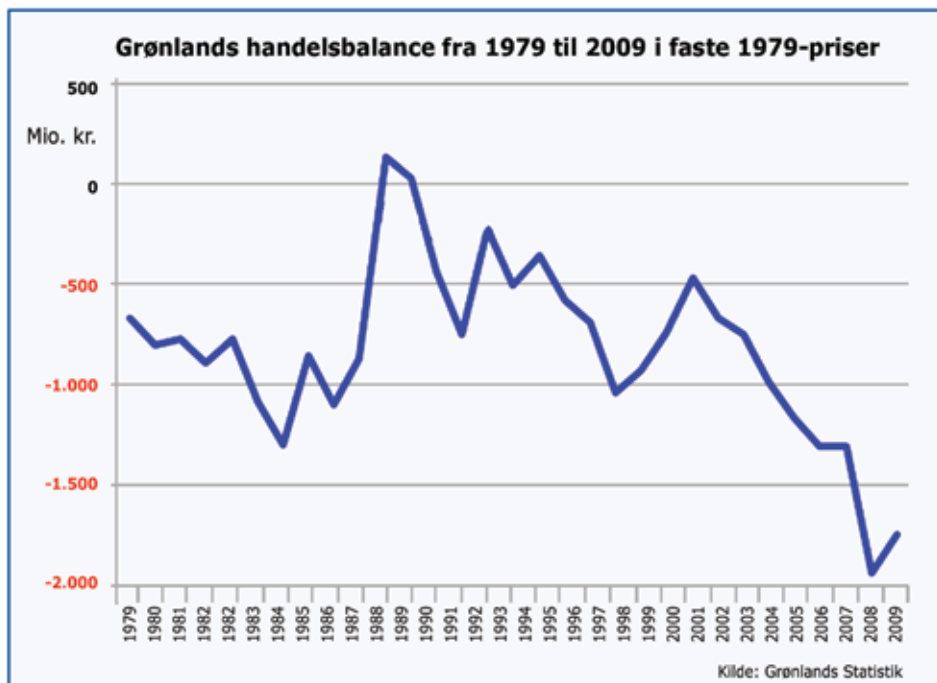
Forringet erhvervsgrundlag

Selvom rejerne i hjemmestyrets barndom blev opfattet som det røde guld, kom de aldrig til at erstatte indtægterne fra torskefiskeriet. For at optimere indtægten fra rejefiskeriet blev en del mindre fartøjer udfaset til fordel for søkogere^f. Kravene om landingspligt for dele af fangsten blev gradvist reduceret, og en stadig større del af rejerne blev eksporteret som hele frosne skalrejer. Det betød, at antallet af arbejdspladser i fiskeindustrien faldt drastisk og blev koncentreret på færre fabrikker i de større byer. Samtidig opkøbte eller byggede Royal Greenland produktionsanlæg dels i Danmark, men med tiden primært i lavtlønslande som Polen og Thailand, og der foregik en reel udflagning af store dele af den landbaserede fiske- og skaldyrsforædling. Kombineret med kollapset i torskefiskeriet betød det, at en række af vestkystens byer, der havde haft fiskeri og fiskeforarbejdning som erhvervsgrundlag, mistede det.

Parallelt hermed foregik der en delvist modsatrettet tendens. Fra slutningen af 1970'erne kom der for alvor gang i fiskeriet af hellefisk i Uummannaq, og fra begyndelsen af 1990'erne skete der en tilsvarende udvikling for Upernavik. Befolkningen i de to distrikter blev gradvist mere involveret i en pengeøkonomisk afhængighed (28), og fiskeriet af hellefisk fik gradvist større betydning for den grønlandske økonomi. De to distrikter, som den danske stat havde satset på at afvikle under G60-politikken, bidrog nu positivt til landets eksportindtægter. Men samlet set var de

^f Store rejetrawlere med fabriksanlæg om bord.

grønlandske eksportindtægter faldende, medens der ikke skete et tilsvarende fald i importen, og bortset fra en kort periode omkring 1990 har der været et betydeligt underskud på den grønlandske handelsbalance.



Trods stordrift, rationaliseringer og udflgning af forarbejdningen har Royal Greenland jævnligt haft underskud, og landskassen har ad flere omgange måttet træde til med betydelige beløb for at redde koncernen fra konkurs – senest i 2010, hvor landskassen måtte bidrage med en halv milliard kr. Paradoksalt nok har det en del gange været de ikke-grønlandske dele af koncernen, der har resulteret i, at underskuddet blev så stort, at det truede Royal Greenlands eksistens, og at landskassen måtte træde til.

Samtidig er der foregået en centralisering af de private trawlerrederier, der ikke i samme grad har været involveret i forarbejdning og ikke har været underlagt samme krav om at sikre lokale arbejdspladser. Nogle af de private trawlerrederier har klaret sig økonomisk godt, og der er skabt ikke ubetydelige private indkomster, hvoraf en del reelt er havnet uden for Grønland. Det, at nogle private rederier og fiskekoncerner kom ud med overskud de år, hvor Royal Greenland var afhængig af støtte fra landskassen, blev set som et argument for øget privatisering.

Udviklingen i fiskeri og forarbejdning tydeliggør en af Grønlands store samfundsøkonomiske udfordringer. Formodentlig kan det national- og virksomhedsøkonomisk ikke betale sig at få råvarerne fra det udenskærs fiskeri i land (29; 30), og den tilpasning, der er foregået af Royal Greenland til konkurrencevilkår, har presset den hjemmestyreejede virksomhed til at flytte produktionen ud af landet (27). Tilsvarende er det ad flere omgange blevet vurderet, at joller og mindre fartøjer samt en stor del af fartøjerne under 80 bruttoregister-ton ikke er rentable (11; 31). Selvom der delvist kan stilles spørgsmålstegn ved vurderingerne, skaber det et modsætningsforhold mellem ønsket om lokal beskæftigelse og et virksomhedsøkonomisk overskud.

Sammen med centraliseringen af dele af uddannelsessystemet, kommunesammenlægningerne fra 2009 (32) mv. har udviklingen i fiskeriet betydet, at der i dag er en række grønlandske byer og bygder, der står mere eller mindre uden et egentligt erhvervsgrundlag. For at skabe beskæftigelse ved en del af de bosteder peges der på bedre vilkår for det private erhvervsliv, hvor turisme ses som et af potentialerne, men i hvilket omfang turismen reelt bidrager til at forbedre Grønlands økonomi, er tvivlsomt (21; 33).

For at sikre et erhvervsgrundlag til store dele af befolkningen er der siden G50- planen (3) af mange blevet peget på mineraludvinding og periodisk også olieudvinding (34). Nogle har været optimister og har forventet betydelige indtægter inden for en given tidshorisont (11), men jævnt hen er der blevet manet til besindelse i forhold til, hvor hurtigt det kan få økonomisk betydning (23; 35), og det er i nogle tilfælde blevet påpeget, at aktiviteterne foreløbig har været en underskudsforretning for samfundet (21). I det seneste årti har der igen været en række mere optimistiske vurderinger og/eller fremskrivninger af olie og mineralers snarlige beskæftigelseseffekt og økonomiske potentiale, ligesom det gælder for storskalaindustri som for eksempel en aluminiumssmelter (30; 36; 37; 38; 39; 40). Men det må konstateres, at indtil dato har den beskæftigelsesmæssige effekt og det økonomiske afkast været særdeles beskedent.

Siden slutfirserne er bosætningsmønsteret og i særdeleshed bygder og yderdistrikter med tiltagende styrke igen kommet på den økonomiske og politiske dagsorden i takt med et øget fokus på, at Grønland skal fungere på markedsvilkår, og subsidieringer opfattes som et konkurrenceforvridende onde. Nu ses et ændret bosætningsmønster som forudsætningen for at forbedre økonomien og sikre den nødvendige arbejdskraft til de miner og storskala-projekter, som forventes at opstå i den nærmeste fremtid, og der satses målrettet på at øge den geografiske mobilitet (41). I nogle tilfælde er der også sat navn på de bygder, der vurderes som urentable eller ydre periferi, og som derfor indirekte anbefales afviklet (42; 43).

Der findes utvivlsomt samfundsmæssige potentialer i råstofudvinding, men formodentlig tager det tid, før det giver et mærkbart bidrag til den grønlandske økonomi endsige overflødiggør de økonomiske overførsler fra den danske stat (44; 45). Samtidig viser erfaringerne fra den tidligere grønlandske mineindustri, at den ikke løser landets store problem med den monoøkonomiske afhængighed af eksport af enkelte råvarer. En afhængighed, der let kan sende chokbølger gennem samfundsøkonomien, når en mine efter udvinding af mineralet igen lukker ned (46; 47).

Som skitseret ovenfor har der været mange tiltag for at opbygge et privat erhvervsliv i Grønland, der kunne overtage store dele af de opgaver, som det offentlige varetager, for at opbygge og drive et samfund med en tilnærmelsesvist dansk levestandard. Men succesen har været begrænset. Det er fortsat meget store dele af det grønlandske samfund og erhvervsliv, der drives af helt eller delvist selvstyreejede virksomheder, ligesom der har været flere tilfælde, hvor det offentlige måtte overtage efter det private eller bidrage med subsidier for at sikre den fortsatte drift. Det gælder selv områder, hvor store danske eller multinationale koncerner har været involveret, som da hjemmestyret i 1995 måtte overtage de to tredjedele af aktierne, som det danske rederi Lauritzen havde i Royal Arctic Line (RAL), fordi RAL gennem flere år havde været underskudsgivende.

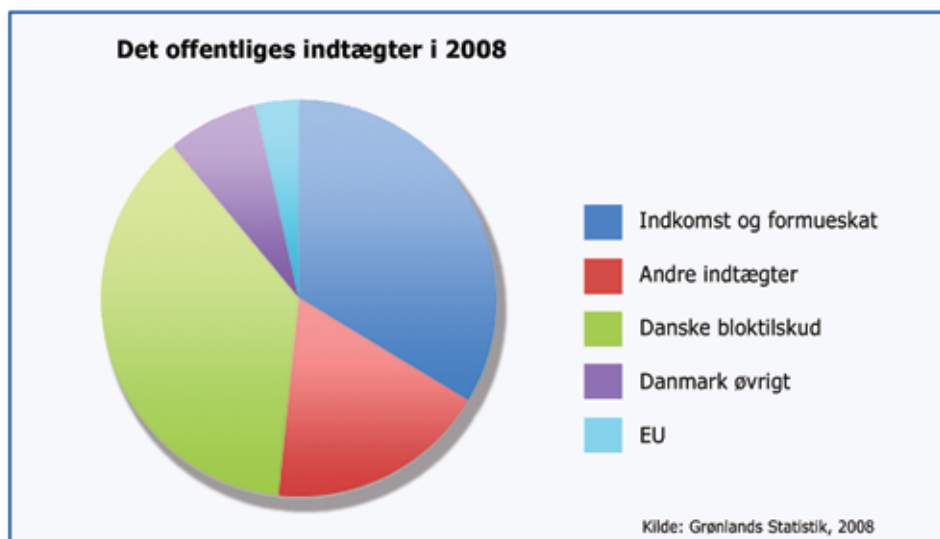
Den grønlandske økonomi har således siden 2. verdenskrig været baseret på et samspil mellem det offentlige og det relativt beskedne private erhvervsliv, hvor det offentlige ofte har måttet indgå med risikovillig kapital til det private erhvervsliv. Et sådant samspil mellem det offentlige og private er på ingen måde enestående for Grønland og har bl.a. været gældende i de skandinaviske lande, der i lange perioder har ført en keynesiansk finanspolitik.

En unik økonomi

Set over tid er den grønlandske afhængighed af tilskud fra Danmark gradvist blevet reduceret (5; 35; 48). Man kan sige, at de danske økonomiske overførsler til Grønland over tid har bidraget til opbygningen af infrastruktur, administration, sundhed, uddannelse mv. samt afledte følgeerhverv, og at det samlet set muliggør en gradvist stigende indenlandsk pengecirkulation, som forholdsmæssigt reducerer betydningen af de danske subsidier. Men den danske stat finansierer fortsat omkring halvdelen af de offentlige udgifter, og uden dette bidrag ville levestandarden blive reduceret markant (21; 25; 44; 45; 49).

I 2008 var Grønlands samlede offentlige udgifter på 8.756 mio. kr., og heraf administrerede kommunerne 3.969 mio. kr., hjemmestyret 4.097 mio. kr., og den danske stat 689 mio. kr. (50). De samlede offentlige udgifter skal ses i

relation til den disponible bruttonationalindkomst (disp. BNI), der i 2007 var på 14.687 mio. kr.⁹



En af de store udfordringer er, at Grønland på en række områder er en unik økonomi. At der i realiteten er tale om en række isolerede ø-økonomier uden tilstrækkelig infrastruktur til at sikre udbredt samhandel og et sammenhængende økonomisk flow, og at de fleste af – eller alle – de grønlandske ø-økonomier er for små til at fungere som selvstændige markedsøkonomier. At der derfor er begrænsede muligheder for konkurrence, og at monopoler på en række vitale områder vil være næsten uundgåelige. At de geografiske og klimatiske forhold, den stærkt begrænsede transportinfrastruktur til omverdenen samt et højt omkostningsniveau som følge af manglende stordriftsfordele betyder, at Grønland står med et meget svagt udgangspunkt i den internationale konkurrence (6; 21; 30; 34; 35; 44; 45; 49; 51; 52; 53; 54; 55). Dertil kommer, at det for ingen af de grønlandske byer eller bygder er muligt på daglig basis at pendle til en anden by.

En anden udfordring er, at den grønlandske velfærdsstat og dermed den nuværende levestandard i helt usædvanlig høj grad er afhængig af tilkaldt arbejdskraft, der på det økonomiske område udløser to centrale problemstillinger. Dels en meget hurtig personaleudskiftning (flow) på en lang række relativt vigtige poster, hvorved der opstår en manglende kontinuitet og et meget stort tab af viden, samtidig med at det medfører manglende

⁹ Grønlands Statistik har i august 2013 endnu ikke opgjort disp. BNI for 2008.

transparens i den offentlige sektor (56). Dels et krav fra de tilkaldte om et dansk lønniveau og gratis flytning, hvilket presser det grønlandske løn- og omkostningsniveau højere op, end den grønlandske økonomi kan bære.

I hjemmestyrets første år frem til 1993 var bl.a. investeringer i indhandlingsanlæg og bedre service i bygder og yderdistrikter med til at reducere såvel den sociale som den geografiske indkomstulighed, selvom den fortsat var markant højere end i de øvrige nordiske lande (26). Der er siden blevet regnet på, om udviklingen skyldes større indkomstoverførsler (transferering) fra byerne ud til bygderne, men der blev ikke fundet betydelige forskelle, og overførslerne lå på ca. 12.000 kr. pr. indbygger, uanset om vedkommende boede i en by eller bygd. Der var dog den markante forskel, at overførslerne til bygder ofte var knyttet til kommercielle produktive aktiviteter og dermed subsidiering, medens de til byerne i højere grad havde karakter af sociale overførsler. På grund af bygdernes lavere gennemsnitsindkomst havde overførslerne den dobbelte økonomiske effekt i forhold til byerne og blev derfor samfundsøkonomisk set som en god investering. Geografisk var der store forskelle, hvor overførslerne var størst til bygder i Sydgrønland med et beløb på ca. 19.000 kr., medens det i Østgrønland var nede på ca. 8.000 kr. pr. indbygger (57).

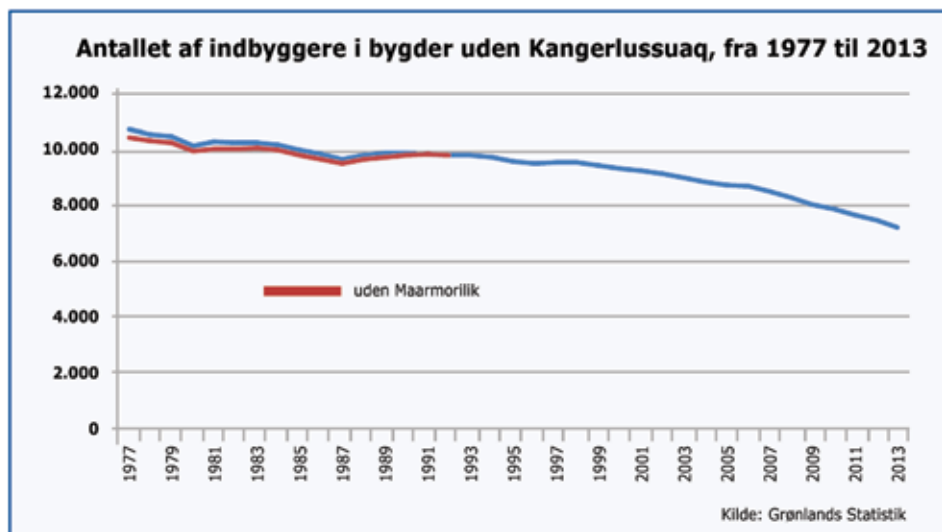
Siden er den sociale ulighed vokset markant. Den er ikke kun et bygde- eller yderdistriktsfænomen, men findes i høj grad også i de større byer. I byerne har godt en tredjedel af befolkningen en indkomst under 60 % af medianindkomsten, hvorfor de ligger under den relative fattigdomsgrænse, medens det gælder for halvdelen af bygdebefolkningen (58). Uligheden i Grønland er blevet så skæv, og fattigdommen så stor (59), at det fik tidligere justitsminister og medlem af Selvstyrekommissionen Frank Jensen til at fare i blækhuset. Han pegede på, at den sociale ulighed med en ginikoefficient^h, der overgår USA, Storbritannien og Italien, er både moralsk forkastelig og en hæmsko for Grønlands udvikling (60). Gennem det seneste årti er der relativt set sket en markant forringelse af levestandarden for befolkningen i bygder og byer i yderdistrikter, fordi ophævelsen af enspris på detailvarer, el og vand (61) har medført betydeligt højere priser, samtidig med at transport er blevet dyrere og dårligere (58). Der er også i perioden lukket en række af de tidligere subsidierede indhandlingsanlæg, ligesom de forskellige subsidieringer til jollefiskere og fangere er blevet reduceret markant (62). Det er derfor bemærkelsesværdigt, at de sociale overførsler, eksklusive alderspension, fortsat er væsentlig højere pr. indbygger i byerne, end det gælder for bygderne (63).

h Ginikoefficienten er en metode til at beregne ulighed og indkomstfordeling, der bl.a. benyttes i FN-sammenhæng.

På ovenstående baggrund er det værd at bemærke, at der gennem de seneste årtier har været bred politisk enighed om den førte politik, der i høj grad blev defineret i *En vision for fremtiden – Oplæg til strukturpolitisk handlingsplan* (64).

Det vil altid kunne diskuteres, hvor meget udviklingen i bygdernes indbyggertal reelt påvirkes af den på et givet tidspunkt førte politik, eller om udviklingen mere er et udtryk for en almen urbaniseringstendens. Der gives ingen entydige svar, og udviklingen vil forventeligt påvirkes af en række faktorer. Der ses dog et tidsmæssigt sammenfald mellem centrale politiske og administrative beslutninger og den faktiske udvikling.

Under G60-periodens centraliseringspolitik falder bygdebefolkningen fra 12.900 indbyggere i 1960 til 10.300 bygdeindbyggere ved hjemmestyrrets indførelse i 1979. Herefter følger en periode, hvor der tilstræbes en mere geografisk ligelig udvikling, og der investeres i en række bygdeindhandlingsanlæg. Bygdernes befolkningstal ligger forbløffende stabilt omkring 10.000 det næste årti. Så forsvinder torsken gradvist, og torskefiskeriet kollapse omkring 1989, og de følgende år lukkes en række bygdeindhandlingsanlæg. Ikke som et udtryk for en bevidst centraliseringspolitik, men som en konsekvens af manglende indhandling af torsk. I 1994 ophæves ensprissystemet, og den offentlige støtte til Pilersuisoqs butikker i bygder og yderdistrikter aftrappes gradvist. Fra 2001 afskaffes den interne støtte (krydssubsidiering) fra andre dele af KNI, hvorefter priserne i Pilersuisoq stiger. I 2005 ophæves ensprissystemet for el og vand. Og fra 2012 ændres reglerne for fiskeri af hellefisk, der indebærer et mål om at udfase jollefiskeriet.



Kapitel 2

Bæredygtig udvikling i Grønland

Bæredygtighed kom for alvor på den internationale politiske dagsorden ved offentliggørelsen af Brundtland-rapporten i 1987, der var udarbejdet af World Commission on Environment and Development (WCED). WCED var blevet ned-sat som FN-organisation i 1983 med Gro Harlem Brundtland som formand og fik derfor navnet Brundtland-kommissionen. Brundtland-rapporten *Our Common Future* (Vores fælles fremtid) konkluderede, at menneskeheden med sin befolkningstilvækst og sit ressourceforbrug på en række områder var på kollisionskurs med klodens kapacitet, og at en fortsættelse af den kurs ville underminere fremtidige generationers råderum og livsbetingelser. Samtidig blev der sat fokus på den store ulighed, hvor de industrialiserede lande med 20 % af verdens befolkning benyttede 80 % af ressourcerne (WCED, 1987).

WCED opstillede følgende vision: *"En bæredygtig udvikling er en udvikling, der opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare"*.

WCEDs forudsætninger for en bæredygtig udvikling

1. Et politisk system, som sikrer borgerens effektive medvirken i beslutningsprocesserne.
2. Et økonomisk system, som er i stand til at skabe overskud og teknisk viden på en selvhjulpen og bæredygtig basis.
3. Et socialt system, som sikrer løsning af de spændinger, som opstår som følge af en uharmonisk udvikling.
4. Et produktionssystem, som respekterer forpligtelsen til at bevare det økologiske grundlag for udviklingen.
5. Et teknologisk system, som hele tiden søger efter nye løsninger
6. Et internationalt system, som fremmer bæredygtige mønstre for handel og finansvæsen.
7. Et administrativt system, som er fleksibelt og har evne til at korrigere sig selv.

Som noget centralt lykkedes det WCED med Brundtland-rapporten at bygge bro over det relativt fastlåste modsætningsforhold mellem på den ene side et fokus på miljø, primært forstået som forurening, og på den anden side et fokus på økonomisk udvikling og vækst. Der var tale om et skel på flere niveauer. Dels mellem på den ene side miljøorganisationer og -aktivister, som argumenterede og/eller kæmpede mod forurening, der tydeligt gav stadig større problemer verden over, og på den anden side virksomheder og

regeringer, der fokuserede på økonomisk vækst. Dels var der tale om et skel mellem industrilande og udviklingslande, hvor industrilandene kritiserede udviklingslandene for at forurene unødigt og anvende forældet og forurenende teknologi, medens udviklingslandene kritiserede industrilandene for selv at have benyttet samme teknologi for at sikre sig udvikling og vækst og for, at de med deres krav om mindre forurening fratog udviklingslandene muligheden for udvikling.

En af rapportens pointer var, at forudsætningen for mindre forurening og ressourceforbrug var bedre levevilkår for store dele af verdens befolkning og dermed økonomisk udvikling og vækst, og på den måde blev fokus delvist flyttet mod bedre ressourceudnyttelse og herunder genanvendelse. Samtidig præsenterede rapporten en erkendelse af, at såvel bedre ressourceudnyttelse som udvikling fordrer dialog og inddragelse af civilsamfundet.

Rapporten fik stor betydning for FNs Earth Summit i Rio de Janeiro i 1992 og blev reelt et baggrundspapir for Rio-deklarationen (65), der kort kan opsummeres som retten til udvikling for alle, staternes suveræne ret til at udnytte egne ressourcer, og at bæredygtig udvikling forudsættes som bærende princip for udvikling. Deklarationen lagde desuden vægt på, at miljøbeskyttelse skal udgøre en integreret del af udviklingsprocessen, at alle lande har et medansvar for at løse verdens miljø- og udviklingsproblemer, og at ikke mindst i-landene har et særligt ansvar. Dette skyldes dels, at de har de største økonomiske og teknologiske ressourcer, og dels at deres hidtidige udviklingsproces har bidraget mest til problemernes omfang. Endelig bliver det fastslået, at en folkelig deltagelse i processen er afgørende for bæredygtig udvikling.

Grønland var repræsenteret på Rio-konferencen i 1992, og den grønlandske delegation bidrog bl.a. til, at Rio-deklarationens 22. princip eksplicit forholder sig til oprindelige folks rettigheder: *"Indigenous people and their communities and other local communities have a vital role in environmental management and development because of their knowledge and traditional practices. States should recognize and duly support their identity, culture and interests and enable their effective participation in the achievement of sustainable development"* (65).

Bæredygtighedsbegrebets styrker og svagheder

Som nævnt var en af de store styrker ved det bæredygtighedsbegreb, der blev defineret i *Vor fælles fremtid*, at det formåede at skabe dialog på tværs af en række relativt fastlåste modsætninger. Den styrke var en medvirkende årsag til, at det lykkedes på Rio-topmødet at vedtage Agenda 21-planen, der skal forankre bæredygtighed på lokalt, regionalt og nationalt plan og sikre dialog med befolkning og interessenter. (66)

Samtidig var *Vor fælles fremtid* et bidrag til at initiere hele processen omkring international dialog og samarbejde om centrale miljøproblemstillinger som skovdrift, biodiversitet, klima, miljøstøtte til udviklingslande mv. Og Rio-topmødet blev begyndelsen til, at FN inddrog de internationale NGO'ereⁱ i en mere formaliseret dialog. På den anden side har definitionen den svaghed, at den er relativt vag og åben, og at den siden er blevet tolket i et hav af retninger, hvor man fristes til at sige, at der findes en tolkning af bæredygtighed til næsten enhver given lejlighed. Definitionen har gennem årtier påført Grønland en international debat om bæredygtigheden i udnyttelse af havets levende ressourcer og herunder sæler og hvaler. Derfor har hjemmestyrets og siden selvstyrets direktorater brugt uforholdsmæssigt store ressourcer på at dokumentere, at sæl- og hvalfangst langt fra overskider arternes aktuelle bæredygtige kapacitetsgrænse, og at de problemer, der historisk set har været for sæler og aktuelt internationalt er for nogle hvaler, primært skyldes de industrialiserede landes intensive overfangst gennem tiden. Tilsvarende i forhold til fisk og rejer, hvor Grønland løbende har set sig nødsaget til at reducere kvoterne for at sikre opretholdelsen af nogenlunde bæredygtige bestande, medens bestandene i høj grad har været belastet af fisketrykket i internationalt farvand lige uden for 200-sømile-grænsen.

Modsat benytter Grønlands selvstyre bæredygtighed som begreb i forbindelse med olie- og gasefterforskning og -udnyttelse: *"Sideløbende med de geologiske og økonomiske vurderinger har Råstofdirektoratet iværksat en strategisk miljøvurdering (SEIA) af regionen med det formål at sikre, at eventuelle kulbrinteaktiviteter kan gennemføres på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag"* (67: s. 21). Det er formodentlig vanskeligt at argumentere for, at olie- og gasudvinding i arktiske farvande er bæredygtig i forhold til miljø, og at det sikrer de kommende generationer samme ressourcemæssige råderum.

Der ses således en international tendens til, at bæredygtighedsbegrebet er gledet fra en holistisk helhedsforståelse til at blive benyttet i forhold til enkeltaspekter, hvor det, der fokuseres på som bæredygtigt, kan variere meget. I et tilfælde fokuseres på forvaltningen af en given ressource, i et andet på borgerinddragelse eller på, om aktiviteten giver et økonomisk afkast til lokalsamfundet etc.

I vurderingen af bæredygtighed er det afgørende at arbejde holistisk og dermed inkludere hele produktionskæden eller alle led i en aktivitet, så der i en vurdering tages stilling til graden af bæredygtighed af det enkelte del-element eller led i aktiviteten.

i Non-Governmental Organization. Interesseorganisationer mv.

Bæredygtighedsbegrebet set i et grønlandsk perspektiv

Den snævre fortolkning af bæredygtighed eller et fokus på enkeltområder går ofte igen i Grønland. Eksempelvis er de kriterier, som selvstyret har opsat for den samfundsmæssige betydning eller Social Impact Assessment (SIA) af minedrift, defineret ud fra den "samfundsmæssige bæredygtighed" (68), men i praksis tenderer vurderingerne til at fokusere samfundsøkonomisk. Dermed gennemføres der ikke en bæredygtighedsvurdering af den samlede aktivitet. For råstofudvinding og herunder minedrift er der den implikation, at selve råstofudvindingen medfører, at de kommende generationer ikke vil have de samme muligheder for at udvinde dem. På den anden side har råstofudvinding altid været en forudsætning for udvikling og civilisation, og råstofudvindingen kan være med til samlet set at forbedre livsvilkårene for kommende generationer. Derfor er det afgørende, hvordan den samlede udvinding tilrettelægges og i praksis gennemføres, samt hvilke produkter og processer råstofferne kommer til at indgå i, og hvad de anvendes til.

En tilsvarende udfordring er bæredygtighedsvurderingen af en eventuel aluminiumssmelter, hvor der fokuseres på bæredygtigheden i de grønlandske energiressourcer, medens det overses, at bauxitten ofte udvindes under stærkt kritisable menneskelige og sociale forhold i latinamerikanske lande, og at transporten af bauxit til Grønland vil medføre en betydelig CO₂-udledning, hvor en lokal oparbejdning, baseret på vandkraft, ville medføre mindre CO₂-udledning.



I Grønland er det afgørende at anvende bæredygtighedsbegrebet som en holistisk helhedsbetragtning frem for blot at vurdere enkelttemaer og isolerede problemstillinger. Qimusseriarsuaq (Melville Bugt), august 2009.

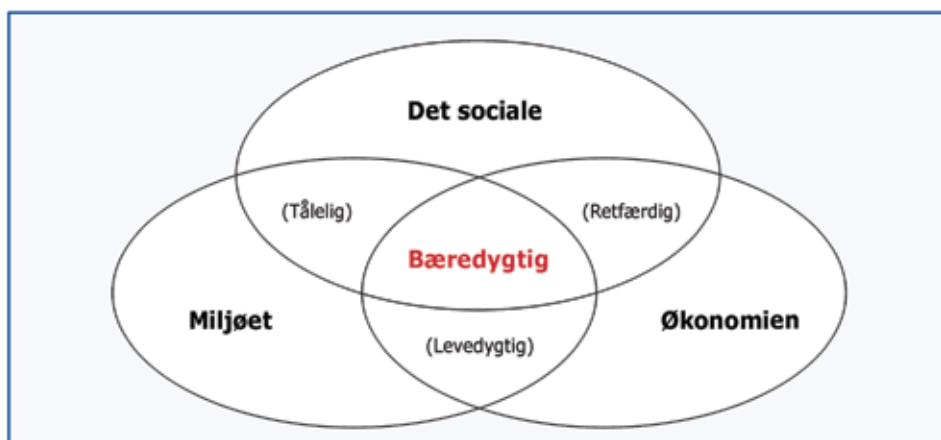
På den måde bliver lande og geografiske regioner fanget i en snæver og "enstrengt" forståelse af bæredygtighed eller af manglende konsekvens i

forhold til at efterleve intentionerne – således også Grønland. Selvstyrekommissionen præsenterede problemstillingen præcist: *"Realiteten er imidlertid også, at selvom alle [lande] officielt slutter op om bæredygtighedsprincippet, bliver det alligevel kun sjældent fulgt op med den nødvendige handling. Mange lande foretrækker i praksis kortsigtede fordele frem for en langsigtet bevarelse af værdierne [...]. Hvis forureningen [fra de industrialiserede lande] antager et sådant omfang, at Grønland ikke kan udnytte havets levende ressourcer til eget brug og eksport, forsvinder grundlaget for det samfund, vi kender i dag. Hertil kommer drivhuseffektens virkning for hele det arktiske område"* (69: kap. 4).

I det lys er det afgørende, også i en grønlandsk sammenhæng, at anvende bæredygtighedsbegrebet som en holistisk helhed og erkende, at bæredygtig udvikling forudsætter de ovenstående syv systemiske forudsætninger, som blev defineret i *Vor fælles fremtid* (70). Hvis bæredygtighed mister sin dynamiske og holistiske betydning, bliver begrebet meningsløst, for isoleret set giver "bæredygtig økonomi" eller "bæredygtig naturforvaltning" ikke mening i et bæredygtighedsperspektiv (71).

Operationelle definitioner af bæredygtighed

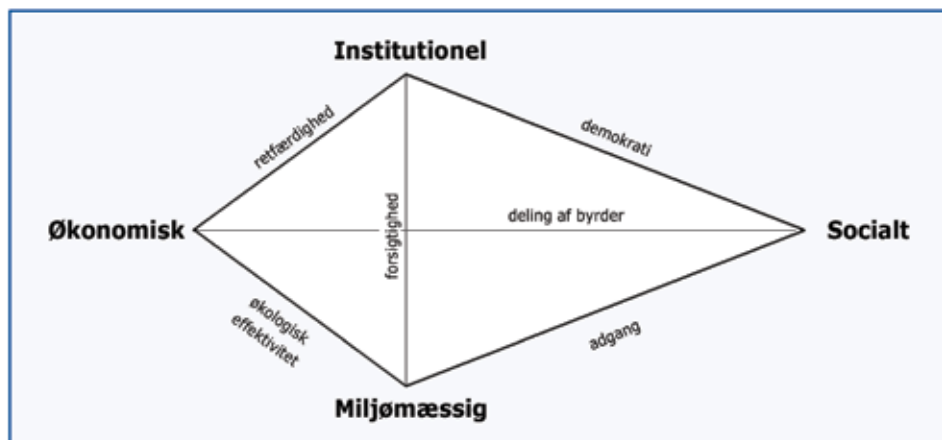
Med afsæt i *Vor fælles fremtid* og Agenda 21 og de tre områder eller dimensioner for udvikling, miljø/diversitet, samfundsøkonomi samt mennesket/kulturen, er der i tidens løb udviklet flere forskellige grafer og modeller for vurdering af bæredygtighed, hvor en af de mere kendte er tre ovaler, der lapper ind over hinanden. Ideen med figuren er at vise, at der kan være såvel synergier som konflikter mellem de tre dimensioner, og at det er omfanget af overlap, der illustrerer graden af bæredygtighed for den pågældende aktivitet eller udvikling. Det er først, hvis der opnås et egentligt overlap mellem de tre dimensioner, miljøet, økonomien og det sociale, at der er tale om en egentlig bæredygtig udvikling, og der opstår en positiv synergi.



Den miljømæssige dimension omfatter en række miljømæssige påvirkninger og herunder effekter af udvindingen og forbruget af ikke-fornybare ressourcer som mineraler, olie mv. Endvidere indgår bæredygtig udnyttelse af de levende (fornybare) ressourcer set i et fødekædeperspektiv og biodiversitet mv. Den økonomiske dimension af bæredygtig udvikling omfatter målsætninger, knyttet til økonomisk udvikling, som f.eks. beskæftigelse, indkomstdannelse, udenrigshandel og investeringer samt det økonomiske afkast af det enkelte projekt eller den enkelte virksomhed. Den sociale dimension kan indeholde en række aspekter, knyttet til uddannelse, retfærdighed, social og økonomisk lighed, fordeling mellem nulevende og fremtidige generationer, trivsel og opvækst, respekt for den oprindelige kultur, interaktionen mellem oprindelig kultur og udefrakommende kulturer samt demokrati og borgerdeltagelse. Alle disse tre dimensioner er omfattet af et politisk system og af regulering og institutioner, som kan sikre effektiv forvaltning og borgere og interesseorganisationers (civilsamfundets) inddragelse i skabelsen af en bæredygtig udvikling.

Dermed bliver det institutionelle niveau helt afgørende, da det er de lovgivende og politikudviklende instanser, der delvist definerer rammer og råderum for udviklingen og dermed for bæredygtigheden, medens det er de offentlige forvaltninger på landsog kommunalt plan, der omsætter vedtagne strategier til handlingsplaner og praksis inden for de rammer, som regelgrundlaget muliggør.

Samspillet mellem det institutionelle niveau og de tre traditionelle bæredygtighedsdimensioner kan illustreres med en prismemodell (72: s. 381-392), hvori der indgår en fjerde dimension af udvikling, nemlig det institutionelle. Det institutionelle niveau omfatter offentlig ledelse, beslutningsdannelse og administration, normer og værdier samt graden af indflydelse og demokrati – og dermed lokalbefolkningens mulighed for at komme til orde.



Ovenfor ses prismemodellen, hvor prismets trekantede base afgrænses af de tre traditionelle bæredygtighedselementer, medens prismets toppunkt illustrerer det institutionelle niveau (modificeret efter Valentin og Spangenberg) (72).

Prismemodellen understreger, at det er det institutionelle niveau, der definerer rammerne for bæredygtighed på en række centrale områder som eksempelvis udnyttelsen af havets levende ressourcer, hvor det er afgørende at fokusere på alle tre bæredygtighedsdimensioner (økonomiske, sociale og miljømæssige) og hvor hvert element skal forstås i sin fulde bredde. Det er således ikke tilstrækkeligt, at en art ikke overfiskes, og at fiskeriet giver et økonomisk afkast til udøveren. Fiskeriet skal samtidig bidrage til den økonomiske udvikling af de omkringliggende eller berørte lokalsamfund og til en positiv social dynamik.

Uanset valg af model er en bæredygtig udvikling sammensat af udviklinger inden for alle de tre eller henholdsvis fire felter (eller områder for udvikling), hvor udviklingerne inden for hvert felt (eller område) gensidigt påvirker hinanden. Derfor kan det være vanskeligt at forudse en udviklingsretning og vægt længere frem i tiden, fordi de erfaringer, der opstår undervejs, får indflydelse på den videre udvikling. Det er derfor lettere at anvende bæredygtighedsmodeller til at pege på mangler i en aktuel udvikling end proaktivt at forudsige udviklingen på længere sigt.

Bæredygtighed i Arktis

Sammenlignet med de stater, som de arktiske regioner indgår i, eller som de ofte sammenlignes med, har arktiske samfund nogle særkender, der medfører, at bæredygtighed skal indgå i en speciel forståelsesramme. I den forbindelse er det vigtigt, hvilken afgrænsning for Arktis der benyttes. Nogle tager udgangspunkt i klimabælter, andre definerer grænsen ved polarcirklen, og andre endnu har mere stats- eller regionsafgrænsning, som eksempelvis inkluderer hele Island og Færøerne. Hvis der tages udgangspunkt i en klimatisk afgrænsning, hvor Arktis defineres som de lav- og højarktiske klimabælter, har blandt andre følgende klimatisk betingede, generelle kendetegn betydning i en bæredygtighedssammenhæng.

Arktis er tyndtbefolket, og der er få større byer, der typisk er opstået omkring enkelte ressourcer som fiskeri, minedrift, udnyttelsen af energipotentialer til storskalaindustri etc., og ofte har de udviklet sig til administrative og uddannelsescentre for et relativt stort geografisk opland. En del byer har over tid helt eller delvist mistet deres oprindelige erhvervsgrundlag og fungerer primært som administrative og uddannelsescentre, hvilket udfordrer deres erhvervs- og økonomigrundlag.

De mindre bosteder ligger ofte relativt isoleret og uden eller med begrænset mulighed for daglig pendling. Udviklingen i erhvervsstrukturer og teknologi udfordrer ofte deres erhvervs- og eksistensgrundlag, hvor eksempelvis fiskeriet centraliseres på større enheder med base i de større byer.

Den øgede globalisering og tiltagende internationale handel udfordrer den lokale landbaserede fødevareproduktion, således at jordbrug og dyrehold (f.eks. fårehold) ikke kan konkurrere med importerede fødevarer. Samtidig forværres konkurrencevilkårene for den lokale fødevareproduktion, inklusive fangst af havpattedyr som sæler etc., af, at en del af de udefrakommende fødevarer kommer fra lande/områder, hvor fødevareproduktionen modtager statsstøtte (subsidières).

Transportinfrastrukturen som veje etc. er begrænset og bekostelig på grund af store afstande og klimatiske forhold, og i mange arktiske områder er sejlads kun mulig dele af året på grund af is. Det begrænsede befolkningsunderlag og de store afstande betyder samtidig, at flytransport er dyr, og langt fra alle steder har landingsbaner, hvorfor alternativet bliver energi- og omkostningstung helikoptertransport. På grund af ringe transportinfrastruktur fungerer en del af de arktiske bosætninger økonomisk mere eller mindre som ø-drift, og den interne samhandel bostederne imellem er ofte begrænset. Tilsvarende betyder isolationen og de store afstande, at energi- og vandforsyning ofte fungerer som ø-drift.

De klimatiske forhold som temperatur, vind, nedbør, tørke etc. medfører et ekstraordinært stort energibehov til bolig- og bygningsopvarmning, frostsikring af vand og kloak etc. og stiller store krav til bygningskonstruktion, isolering etc.

Generelt er de arktiske bosætninger, store som små, meget afhængige af import. Samtidig er de fleste bosteder afhængige af økonomiske overførsler (subsider) fra statens ikke-arktiske del, og de få undtagelser er nogle af de byer eller mindre bosteder, der er baseret på udnyttelse af lokale ressourcer som fisk, mineraler, olie etc. Ofte er der tale om en monoøkonomisk afhængighed, der gør dem sårbare over for naturlige fluktuationer, at ressourcen opbruges, eller udsving i verdensmarkedspriserne.

Samlet set betyder det, at de arktiske områder, sammenlignet med staternes ikke arktiske områder har store udfordringer med at opnå en holistisk samlet stærk bæredygtighed. En del arktiske samfund ville ikke kunne opretholde den nuværende levestandard uden udefrakommende økonomisk subsidiering, og flere ville have vanskeligt ved at overleve. Der er ikke i sig selv noget usædvanligt i, at en landsdel, by eller bydel isoleret set ikke har et nationaløkonomisk positivt bidrag og er afhængig af økonomiske overførsler.

Det usædvanlige er, at der i flere tilfælde er tale om så geografisk store områder og så store overførsler. Den begrænsede og spredte befolkning betyder, at den lokale uddannelsesstruktur ofte kun dækker grundskoleforløbet, og at mellemlang eller længerevarende uddannelse henvises til de større regionale byer eller til uden for Arktis, hvilket er en medvirkende årsag til, at der i arktiske områder ofte er en relativt stor import af uddannet ikke-arktisk arbejdskraft. Fordi en del af denne arbejdskraft kun opholder sig i den arktiske bosætning i en relativt kort periode, foregår der et løbende "brain drain" og den lokale videns- og erfaringsopbygning på en række centrale poster er begrænset.

Ved de fleste beboede steder er der dels en oprindelig lokalbefolkning, funderet på arktisk kultur og sprog, dels en befolkningsgruppe, indvandret fra ikke-arktiske områder og typisk med en anden kulturel og sproglig forståelsesramme. Historisk set har det betydet et modsætningsforhold mellem befolkningsgrupperne, hvor det ofte er den ikke-arktiske befolkning, der i kraft af bl.a. uddannelse og relationer til statsdannelsens ikke-arktiske del er blevet den privilegerede del af befolkningen og ofte også beslutningstagere på centrale områder.

Dette forhold bringer Rio-deklarationens 22. princip om oprindelige folk i spil i forhold til bæredygtighedsarbejde og -forståelse (65). Der er en stadig tiltagende international interesse for de arktiske områder på grund af deres råstofpotentialer, hvilket kan indebære nye muligheder for befolkningen og samtidig nye udfordringer i forhold til de tre bæredygtighedsdimensioner.

Samlet set betyder de arktiske udfordringer, at der er et stort behov for at arbejde med bæredygtighed ud fra en holistisk tilgang for at opnå en positiv interaktion mellem de tre bæredygtighedsdimensioner. Med uddannelses-situationen og -niveauet i mente bliver uddannelse og opkvalificering af lokalbefolkningen en afgørende forudsætning i forhold til alle tre dimensioner.

Grønlandske erfaringer med bæredygtig udvikling

Der er siden 1992 blevet gennemført en række projekter og tiltag i Grønland, der som udgangspunkt har fokuseret på bæredygtighed, men generelt savnes der erfaringer med en holistisk tilgang. Det har været karakteristisk, at der ofte har været fokuseret på at fremme bæredygtigheden inden for relativt afgrænsede områder såsom genbrug og affaldssortering, vand og energiforbrug etc., og der har været fokuseret på én eller enkelte bæredygtighedsdimensioner. Endvidere har en del af disse projekter haft et lokalt fokus.

Samtidig har der, ligesom det er set i store dele af verden, været en tendens til, at begrebet bæredygtighed er blevet indarbejdet i forbindelse med en række større projekter eller potentielle projekter, som f.eks. en mulig

aluminiumssmelter i Maniitsoq, miner, olieeftersforskning mv., hvor der for at minimere de negative miljømæssige konsekvenser ofte er blevet fokuseret på, at etableringen og driften skal gennemføres så miljømæssigt bæredygtigt som muligt. I et vist omfang er der i sådanne overvejelser også set på de sociale og samfundsøkonomiske dimensioner, uden at der har været tale om en egentlig holistisk bæredygtighedstilgang, og der har i forhold til alle tre dimensioner været tale om en "svag" bæredygtighedsforståelse.

Der er også blevet gennemført projekter på mere afgrænsede tematiske eller erhvervsmæssige områder med en "stærk" bæredygtighedsforståelse i forhold til enkelte bæredygtighedsdimensioner eller delelementer inden for alle tre. Eksempelvis gennemførte hjemmestyrer i 2002 til 2004 Tulugaq-kampagnen, der ud fra en mere holistisk tilgang søgte at fremme en bæredygtig fangst og dermed udnyttelse af de levende ressourcer. Ud over beskyttelse af arter og diversitet blev der fokuseret på, hvordan der trods ændret og reduceret fangst kunne sikres et rimeligt økonomisk grundlag for lokalsamfundene, og hvordan der samtidig kunne opbygges en bedre forståelse for naturens kredsløb og dermed foregå en læring og positiv kulturel udvikling (90).

Der har ligeledes været turismeudviklingsprojekter, der har fokuseret på alle tre bæredygtighedsdimensioner, men som i forhold til miljø har afgrænset sig fra turismens primære miljøbelastning, CO₂-udledningen fra flytransporten, i erkendelse af at hvis den inkluderes, ville bæredygtig turismeudvikling blive meningsløs. Afgrænsningen muliggjorde en positiv udvikling i forhold til lokalmiljøet, det menneskelige og kulturelle møde og samspil mellem turisterne og lokalbefolkningen samt et øget økonomisk afkast til lokalsamfundet (91).

Tilsvarende har MSC-certificeringen^j af rejer bidraget til en miljømæssigt "bæredygtig" forvaltning af rejerressourcen og beskyttelse af økosystemet, samtidig med at den har bidraget positivt til rejefiskeriets indtjening. Certificeringen forholder sig dog ikke til den sociale og kulturelle dimension eller det økonomiske afkast til lokalsamfundet, hvorfor der ikke er tale om en holistisk bæredygtighed.

Bogens tilgang til bæredygtighed

Det har ikke været intentionen med studiet af bygdernes økonomi og udviklingsdynamik at foretage en vurdering af bæredygtigheden i den aktuelle udvikling for de grønlandske bygder. En diskussion heraf er dog central, og der vil i det følgende kort blive peget på nogle af de udfordringer, der følger af formuleringerne i *Vor fælles fremtid*. Det indebærer også, at de syv

j Marine Stewardship Council. Miljømærke for bæredygtigt fiskeri.

systemiske krav, Brundtland-kommissionen formulerede i *Vor fælles fremtid*, og som i høj grad refererer til den institutionelle dimension, ses som en forudsætning for en bæredygtig udvikling.

De syv systemiske krav opstiller nogle principper, som nødvendigvis må præciseres for at muliggøre en vurdering af en aktuel udvikling. Det skyldes ikke mindst, at alle syv krav tager udgangspunkt i generaliseringer af begreber som borgere, et økonomisk system, et socialt system etc. For at tydeliggøre de udfordringer, som dette udgør for en vurdering af den grønlandske udvikling, gennemgås de for hvert af de syv krav.

De syv systemiske krav i en grønlandsk sammenhæng

1. Et politisk system, som sikrer borgerens effektive medvirken i beslutningsprocesserne. Det er her nødvendigt at afklare, hvilke borgere der er tale om, samt på hvilket niveau de skal medvirke til beslutningsprocessen. Er der tale om en landsdækkende inddragelse, baseret på det institutionelle niveau, der følger af demokratiske valg, eller skal det forstås som en direkte inddragelse på lokalt niveau? Hvordan håndteres i givet fald de konflikter, der måtte opstå, hvis befolkningen på lokalt niveau ønsker en anden beslutning eller udvikling end den, der vedtages gennem de landsdækkende demokratiske processer? Problemstillingen er afgørende i forbindelse med en central forvaltning af de levende ressourcer eller udvinding af mineral- og olieressourcer og bosætninger med en overvejende oprindelig befolkning.
2. Et økonomisk system, som er i stand til at skabe overskud og teknisk viden på en selvhjulpen og bæredygtig basis. Her er det nødvendigt at afklare, hvem det økonomiske system omfatter og skal skabe overskud for. Er det nationalstaten, en virksomhed, lokalbefolkningen og/eller erhvervsudøverne et givet sted, eller er det dem alle, og hvordan er fordelingsnøglen i givet fald? Helt tilsvarende med beherskelsen af den tekniske viden og hvem, det er, der skal være selvhjulpen. Hvad skal inddrages i vurderingen af, hvad der er en bæredygtig basis?
3. Et socialt system, som sikrer løsning af de spændinger, som opstår som følge af en uharmonisk udvikling. Hvad er målet med det sociale system, og hvordan skal spændingerne håndteres? Er målet at udligne uligheder eller er det tilstrækkeligt at sikre et vist niveau af "sikkerhedsnet" under udsatte grupper? Hvordan defineres en uharmonisk udvikling, og hvem har ret til at gøre det?

4. Et produktionssystem, som respekterer forpligtelsen til at bevare det økologiske grundlag for udviklingen. Også her kan der være modsætninger mellem forskellige niveauer i samfundet og området, der inddrages. I en grønlandsk sammenhæng er udnyttelsen af havets levende ressourcer til diskussion. Er det f.eks. muligt at sikre en arts- og diversitetsmæssig bæredygtighed gennem intensivt storskalafiskeri? Og vil det være socialt bæredygtigt i forhold til de forskellige befolkningsgrupper, de forskellige bosteder og deres erhvervsgrundlag?
5. Et teknologisk system, som hele tiden søger efter nye løsninger. Hvordan kan det vurderes, om de enkelte teknologiske løsninger bidrager til en bæredygtig udvikling? Hvem har adgang til den teknologiske viden og har mulighed for at investere i de forskellige typer af teknologiske løsninger?
6. Et internationalt system, som fremmer bæredygtige mønstre for handel og finansvæsen. Her har Grønland altid været afhængigt af udenlandsk tilførsel af kapital og varer samt af at afsætte til markeder, der er langt væk og meget anderledes end de lokale. Det er derfor afgørende at definere, hvem der skal og kan sikre, at handel og finansvæsen fungerer bæredygtigt.
7. Et administrativt system, som er fleksibelt og har evne til at korrigere sig selv. Det er ligeledes vigtigt at afklare, i hvilken grad fleksibiliteten skal omfatte den enkelte borger og forskellige befolkningsgrupper, og ud fra hvilke kriterier der skal ske korrektioner og tilpasninger. I en grønlandsk sammenhæng kan den eksempelvis ses på, om lokalsamfund har mulighed for at påvirke og tilpasse sig implementeringen af landspolitiske beslutninger. Spørgsmålet er, i hvilket omfang det administrative systems fleksibilitet og evne til korrektion skal omfatte minoritetsgrupper, særinteresser og lokal viden.

Del 2 – Økonomi i et bostedsperspektiv

Kapitel 3

Byer og bygders eksistensgrundlag

Udgangspunktet for studiets økonomiske del har været en undren over synspunktet, at bygderne er dyrere end andre bosteder. Bosætningsmønsteret ses dermed som en af årsagerne til Grønlands økonomiske problemer, og synspunktet, at bygderne er dyrere, repræsenterer en forventning om, at det vil medføre en forbedring af bl.a. den offentlige økonomi at samle befolkningen på færre og større bosteder.

Det er indiskutabelt, at den grønlandske bosætning er dyr, og at omkostningerne gennem mere end hundrede år, med en meget kortvarig undtagelse i mellemkrigstiden og under krigen, skabt af indtægterne fra kryolitten i Ivittuut, har været væsentlig større end de indtægter, landet selv har kunnet skabe. Spørgsmålet er, om det ikke udtrykker et langt mere fundamentalt problem end noget, der primært kan kobles med bosætningsmønsteret. Egentlig afspejler det vel, at der i hele perioden ikke har været overensstemmelse mellem det indtjeningsgrundlag, Grønland selv har kunnet tilvejebringe, og den aktuelle levestandard. I et rigsfællesskabsperspektiv er der intet unormalt i det, for i alle velfærdssamfund er der landsdele, øer og bydele, der er mere omkostningstunge end landsgennemsnittet, og som isoleret set giver et negativt bidrag til bl.a. den offentlige økonomi.

Min undren går dermed ikke på, hvorfor Grønland er underskudsgivende, men hvilken rolle bosætningsmønsteret spiller i det nærmest permanente og store underskud, og hvad det er, der sammenlignes med, når det nævnes, at bygder og yderdistrikter er dyrere end andre bosteder. En besvarelse heraf er formodentlig også forudsætningen for en vurdering af de økonomiske konsekvenser af et andet bosætningsmønster.

På trods af at synspunktet har været gentaget gennem mange år og har indgået i flere officielle udredninger som Grønlandskommissionens betænkning fra 1950 (3), Betænkning fra Grønlandsudvalget af 1960 (7), OECD 1988 (20), Skatte- og Velfærdskommissionen 2011 (73) og Transportkommissionen 2011 (74) og har dannet grundlag for vigtige politiske beslutninger, er det ikke lykkedes at finde egentlige systematiske analyser, der dokumenterer, i hvilket omfang bygderne er dyrere og i forhold til hvad.

Ønsket om at belyse problemstillingen rejser forskningsspørgsmålet:
Er bygderne dyre og i givet fald på hvilke områder?

Det er opdelt i:

- 1. Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?**
- 2. Hvad er de offentlige udgifter i forbindelse med bygderne?**

Studiets økonomiske analyse er gennemført for 2008, fordi det var det sidste regnskabsår for de 18 gamle kommuner. Hvor de gamle kommuner relativt konsekvent konterede udgifter på stedkode, har der for de fire nye storkommuner været en tendens til i mindre omfang at kontere på stedkode, hvorfor regnskaberne har været vanskelige at fordele på bosted. Derfor er 2008 valgt som analyseår.

Udviklingen i erhvervsgrundlaget

Siden 2. verdenskrig har specielt fiskeriet og i perioder også fiskeindustrien været de erhverv, der bidrog absolut mest til Grønlands indtægter, og gennem de første årtier var fiskeflådens aktionsradius begrænset og dermed helt afhængig af støttefunktioner på land i form af primært: Fabriksanlæg, der kunne forarbejde og opbevare fangsten inden eksport; bunkring (lastning/påfyldning) af brændstof, vand, is og forbrugsvarer; reparationsværfter samt bosted for besætningen. Der var med andre ord en tæt kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag. Og de byer og bygder, der lå tættest på de gode fiskepladser, var dem, der voksede.

Over tid er der dels foregået en markant teknologisk udvikling ved en centralisering af fiskeflåden på færre og større enheder, der samlet set betyder, at langt størstedelen af det havgående^k fiskeri i praksis kan fungere uafhængigt af de grønlandske bosteder. Ofte vælger trawlerne at indhandle fangsten andre steder end i Grønland, og landingspligten af en procentdel af fangsten opfattes som en omkostningsbelastning. De store fartøjer i den havgående fiskeflåde ville uden indhandlingspligten formodentlig kun sjældent anløbe grønlandske byer, men de har glæde af et støttepunkt på land til bunkring mv., hvor flere rederier og skippere finder, at Færingehavn^l er det bedst egnede sted. Der er med andre ord foregået en afkobling mellem bosted og det havgående fiskeri. Stedet, hvor besætningen bor, er stort set underordnet, og behovet for reparationsværfter søges dækket i forbindelse med indhandling uden for Grønland.

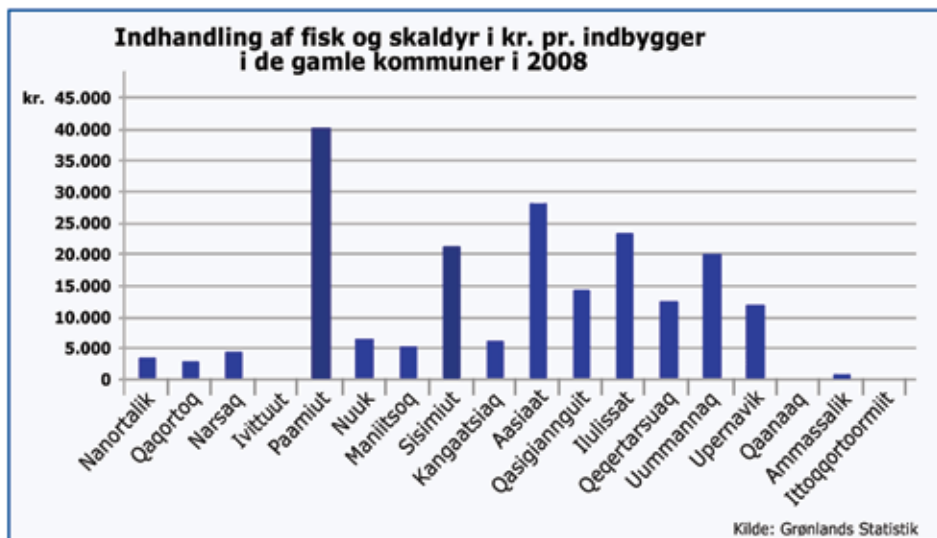
k Et havgående fiskeri karakteriseres også som det udenskærs fiskeri uden for 3-sømilegrænsen.

l Færingehavn eller Kangerluarsoruseq blev anlagt af færøske fiskere i 1927 som led i den danske stats bestræbelser på at udvikle et egentligt økonomisk betydningsfuldt fiskeri i Grønland. I 1937 blev havnen åbnet som international fiskehavn og fik nærmest karakter af en mindre by med sygehus, anlæg til saltning af fisk mv. I dag er Færingehavn et vigtigt olielager og fungerer samtidig som bunkringssted for trawlere mv.

Der er opretholdt et indenskærs fiskeri, der i sin struktur fortsat er afhængigt af indhandling i Grønland, bunkring og et bosted for besætning og/eller udøvere. Men for de vigtigste arter, rejer, hellefisk og torsk (i de perioder, der er et torskefiskeri), ville dette fiskeri muligvis kunne drives mere rentabelt på samme vilkår som det udenskærs fiskeri. At det indenskærs fiskeri fortsat er koblet til land, er i høj grad et resultat af en politisk prioritering, der er under pres, og hvor det ikke kan udelukkes, at størstedelen af det indenskærs fiskeri på blot lidt længere sigt kan drives uden behov for kobling til grønlandske bosteder, eventuelt gennem øget brug af indhandlingskibe.

Samtidig er der inden for de seneste årtier foregået en centralisering af indhandlingen i væsentlig færre byer og bygder, og der har været en tiltagende tendens til at eksportere råvaren uforarbejdet eller stort set uforarbejdet, fordi forarbejdningen kan foretages til mere konkurrencedygtige priser i lavtlønslande (29). Samlet set har denne udvikling betydet, at en række af Grønlands nuværende byer som Nanortalik, Qaqortoq, Qeqertarsuaq mfl. ikke har en reel kobling til landets hovederhverv: fiskeriet.

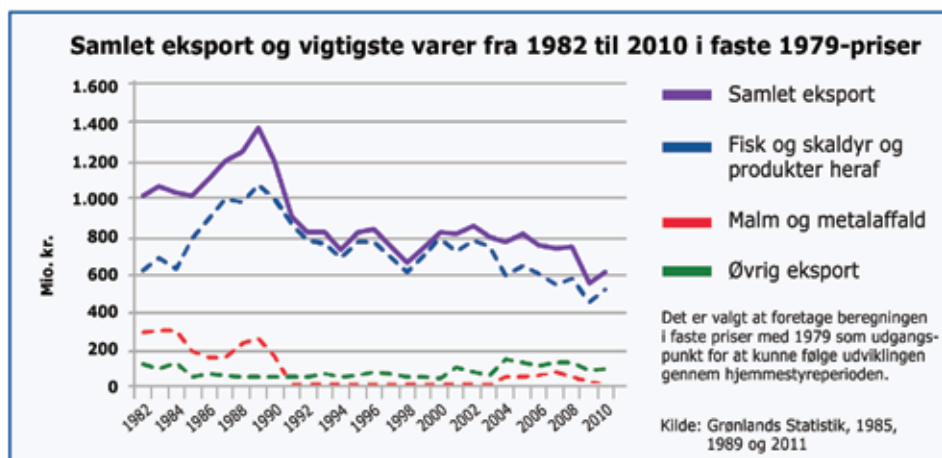
Valget af indhandlingssted for den vigtigste art af rejer er i dag ikke baseret på nærheden til fiskepladserne. Valget er primært en politisk beslutning ud fra ønsket om, hvor beskæftigelseseffekten af indhandlingen skal ligge. Derfor er der gennem de seneste årtier sket en del omrokeringer, hvor rejeindhandlingen og fabrikkerne har været åbnet og lukket på skift i forskellige byer. Nedenstående graf viser indhandlingen i kr. pr. indbygger i distrikter for 2008, hvor indhandlingen i nogle distrikter udelukkende eller primært foregår i bygderne.



Byernes erhvervsgrundlag

Som det fremgår af ovenstående graf, udgør indhandling af fisk og skaldyr ikke for noget distrikt et egentligt bærende erhvervsgrundlag måske bortset fra Paamiut, hvor der i 2005 kom gang i rejeindhandlingen, efter at byen gennem mere end et årti havde ligget stort set stille. Dermed være ikke sagt, at fiskeriet ikke har stor betydning for den grønlandske økonomi. Men størstedelen af fangsten forarbejdes ikke i Grønland, og derfor foregår størstedelen af det grønlandske fiskeri reelt uafhængigt af grønlandske bosteder.

Det rejser spørgsmålet, hvad byerne i øvrigt lever af. Det korte svar er administration og de erhverv, der følger af, at byen har en administrativ funktion. Det gælder erhvervsområder som undervisning, sundhedsvæsen, lokal infrastruktur, detailhandel, bygge- og anlægssektor, service, infrastruktur til omverdenen mv. Derudover har de større byer landsdækkende undervisningsfunktioner og landsdækkende eller regionale sundhedsfunktioner. Alle funktioner, der er nødvendige for at opretholde et moderne samfund og sikre dets indbyggere en rimelig levestandard. Udfordringen er, at disse erhverv ikke skaber eksportindtægter og kun i meget begrænset omfang bidrager til at reducere importen, og dermed bidrager de ikke til at reducere Grønlands meget store og permanente underskud på handelsbalancen.



Samtidig er de administrative erhverv og de erhverv, der følger af byens administrative funktion, reelt uafhængige af, hvor bostedet geografisk ligger. Tidligere, da der var en kobling mellem bosted og fiskeri, foregik væksten og dermed værditilvæksten de steder, der lå tættest på de gode fiskepladser, men i dag foregår væksten i de administrative centre, og antallet af dem er politisk bestemt. Kommunalreformen i 2009 har betydet, at en række byer har mistet store dele af deres administrative betydning og dermed en væsentlig del af deres erhvervsgrundlag, hvilket afspejles i en tiltagende arbejdsløshed og i affolkning af disse byer.

I et forsøg på at håndtere udfordringen med et erhvervsgrundlag, der ikke skaber tilstrækkelig eksportværdi eller reducerer importen gennem grønlandsk produktion, har Grønland gennem en længere årrække forsøgt at tiltrække internationale investorer, der kan udnytte landets ikke-levende ressourcer. De kan aktuelt opdeles i vandkraft, mineraludvinding og eventuel olieudvinding.

Aluminiumsmelter i Maniitsoq

Siden 2006 har der været forhandlinger med verdens næststørste aluminiumsproducent, Alcoa, om at etablere en aluminiumsmelter ud fra ønsket om at udnytte de store vandkraftpotentialer, der af Alcoa anses som attraktive, bl.a. fordi Grønland regnes for politisk stabilt. Gennem forhandlingsprocessen er det besluttet, at aluminiumsmelteren i givet fald skal ligge ved Maniitsoq (75; 76).

Det er fortsat uvist, om Alcoa vælger at placere en aluminiumsmelter i Grønland, og det bliver øjensynligt udviklingen i verdensmarkedspriserne og efterspørgslen efter aluminium, kombineret med en økonomisk konkurrencevurdering af placeringer alternative steder i verden, der bliver udslagsgivende. Et vigtigt parameter bliver, om Alcoa kan få den fornødne adgang til en stabil arbejdskraft med et lønniveau, der ikke påvirker den samlede økonomiske rentabilitet for negativt, sammenlignet med alternative placeringer.

For indeværende har Alcoa stillet krav om, at arbejdskraften i etableringsfasen skal være fra lavtlønslande som Kina, og der pågår en dialog om, i hvilket omfang der tillige må benyttes udefrakommende lavtlønsarbejdskraft under selve produktionen.

Hvis aluminiumsmelteren bliver opført i Maniitsoq, og Alcoa accepterer et grønlandsk lønniveau i produktionsfasen, vil det medføre en betydelig efterspørgsel efter arbejdskraft, hvor behovet vurderes at være op til 1.100 medarbejdere, inklusive den indirekte og inducerede beskæftigelseseffekt af selve aluminiumsmelteren. I givet fald vil der være tale om en direkte kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, men i hvilket omfang Grønland vil være i stand til at levere en stabil og kvalificeret arbejdskraft, er et åbent spørgsmål.

Mineraludvinding og arbejdspladser

Gennem hele hjemmestyreperioden har der været kendskab til flere mineralforekomster, hvor lødigheden og mængden af flere forekomster har været relativt velkendt, og hvoraf en del forekomster ad flere omgange har været underlagt feasibility studies. Gennem de seneste årtier har der fra internationale mineselskabers side været en øget interesse for en mulig udvinding,

der har været båret frem af stigende verdensmarkedspriser, og for en del forekomsters vedkommende lettere adgang som følge af klimaforandringer. I kølvandet på finanskrisen har interessen dog været noget kølnet.

Kun de færreste forekomster ligger i direkte nærhed af eksisterende bosteder, og mineselskabernes strategi for håndtering af arbejdskraftbehovet er etablering af barakbyer, hvor medarbejderne flyves/sejles ind for at arbejde intensivt i perioder, afbrudt af kortere friperioder med familien i hjembyen. Ligesom Alcoa har flere af mineselskaberne udtrykt ønske om at benytte udefrakommende arbejdskraft fra lavtlønslande som minimum i etableringsfasen.

Flere af forekomsterne er store, og for de fleste mineselskaber er målet at udnytte den pågældende forekomst intensivt over en kortere årrække, hvorfor arbejdskraftbehovet vil være stort, men relativt kortvarigt. For nogle projekter tales der om op til 3.000 medarbejdere i en driftsfase på 10 til 15 år. Det betyder, at en langsigtet udnyttelse af hjemmehørende, kvalificeret minearbejdskraft fordrer, at forskellige projekter "afløser" hinanden.

I Grønland er der store forventninger til antallet af potentielle arbejdspladser. Men de hidtidige erfaringer fra den type minedrift indikerer, at der ikke kan forventes den store grønlandske deltagelse blandt en arbejdskraft, der skal arbejde under de nævnte betingelser. Ved guldminen Nalunaq i Sydgrønland var det frem til 2011 endnu ikke lykkedes at få mere end halvdelen af den knap 100 mand store arbejdsstyrke til at være hjemmehørende på trods af stor arbejdsløshed i distriktet, og på trods af at der er uddannet mere end tilstrækkelig arbejdskraft fra Minørskolen i Sisimiut.

Af de mineprojekter, der for indenværende fremstår som de mest realistiske, er det kun Kuannersuit (Kvanefjeld) og Killavaat Alannguat (Kringlerne), der ligger i relativ nærhed af eksisterende byer. Om der kommer en mine i Kuannersuit ved Narsaq, er en politisk beslutning vedrørende nul-tolerance i forhold til uran. Og med den eksisterende infrastruktur er det mest sandsynligt, at der vil blive etableret en lokal barakby i forbindelse med en mine ved Killavaat Alannguat. Ingen af de øvrige sandsynlige miner vil løse problemet med manglende kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, men i det omfang det lykkes at få grønlandsk arbejdskraft i betydeligt omfang til at indgå i arbejdsstyrken, vil det forbedre skattegrundlaget for de byer og kommuner, hvor medarbejderne har deres officielle bopæl (37; 39).

Nationaløkonomisk kan de potentielle mineprojekter betyde et solidt bidrag til Grønland, men samlet set indebærer de ikke tilstrækkeligt potentiale til at overflødigøre subsidieringen (bloktilskud mv.) fra Danmark (44; 45).

Mulige olieklider

Ligesom med mineraler har der været søgt efter olie i Grønland i årtier, og efterforskningen har været stærkt intensiveret de seneste år primært som følge af stigende verdensmarkedspriser i kølvandet på en begyndende global ressourceknaphed. Hvis der gøres et rentabelt fund, vil det få afgørende betydning for Grønlands økonomi.

Men erfaringsmæssigt vil der gå lang tid fra et eventuelt fund til en egentlig udvinding. Efterspørgslen efter grønlandsk arbejdskraft til selve efterforskningen vil formodentlig fortsat være beskeden, men efterforskningsaktiviteterne medfører beskæftigelsesmæssige og økonomiske aktiviteter i de byer, der aktuelt udvælges til logistiske centerhavne, som det har været tilfældet for Aasiaat i 2010/11 (38). Udfordringen er, at efterforskningsstederne flytter rundt, og at det derfor kan være vanskeligt at etablere et stabilt lokalt erhvervsliv, knyttet til efterforskningen.

De nye erhvervs beskæftigelseseffekt

Grønlands Statistik definerer den potentielle arbejdsstyrke som befolkningsgruppen fra 15 til 64 år, der for 2010 opgøres til godt 39.500 personer (77). Samme år opgøres antallet af personer i beskæftigelse til godt 30.000, men der bør tages forbehold for begge opgørelser. Reelt er arbejdsstyrken betydeligt mindre, da en del er i uddannelse, frem til de er mellem 20 og 30 år. Hvis den potentielle arbejdsstyrke defineres som 18 til og med 64 år, reduceres den til 37.000 og ved 20 til 64 år til 35.000. Herfra skal trækkes de godt 3.000 førtidspensionister samt syge og personer på barsel. Samlet set bringer det arbejdsstyrken ned til et sted mellem 31.500 og 33.500. Tilsvarende indebærer opgørelsen over folk i beskæftigelse en overestimering, da den omfatter deltidsansættelser. Korrigeret herfor bringes beskæftigelsen ned til omkring godt 27.000. Det betyder, at Grønland vil have meget vanskeligt ved at levere tilstrækkelig arbejdskraft til en aluminiumssmelter og til miner, specielt hvis flere større miner kommer i samtidig drift.

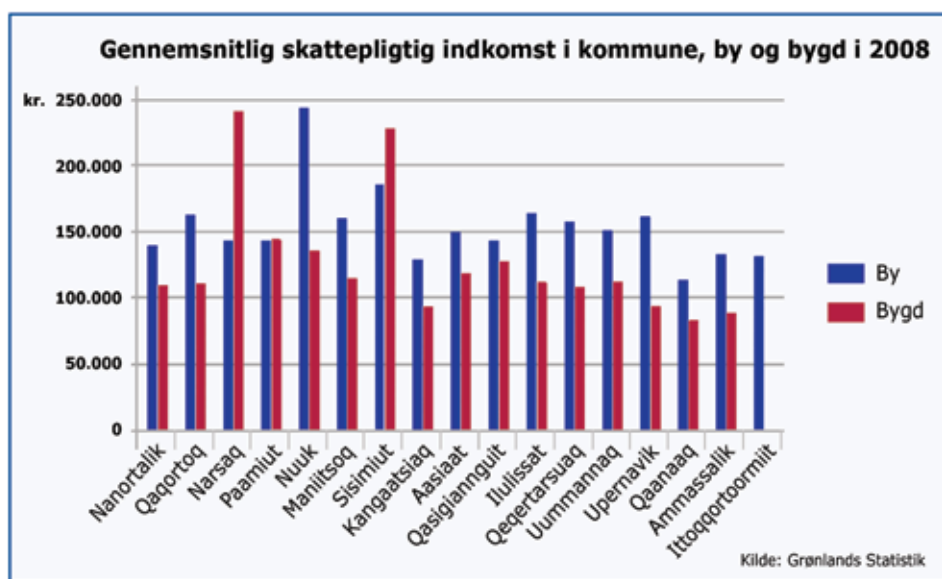
Det er også i det lys, ønsket om en centralisering af befolkningen ved færre og større bosteder skal ses. Hvis Grønland skal have det maksimale økonomiske udbytte af udnyttelsen af de ikke levende ressourcer, fordrer det, at den størst mulige del af arbejdsstyrken overgår til disse erhverv. Det kræver bosætning enten ved aluminiumssmelteren eller i en af de byer, hvorfra arbejdsstyrken transporteres hen til miner (36).

Men indtil nu er ingen af de store projekter realiseret, og gennem det seneste årti er det kun i en meget kort periode, at beskæftigelsen i mineindustrien har oversteget 100 medarbejdere, og den har i størstedelen af perioden ligget en del under.

Samlet set rejser den storstilede satsning på udnyttelsen af de ikke-levende ressourcer en række samfundsøkonomiske og sociale spørgsmål, der fortjener en nærmere forskningsbaseret vurdering. Ligesom strategien rejser nogle spørgsmål om, i hvilken grad Grønland reelt kan opnå økonomisk suverænitet, når det økonomiske fundament er baseret på samarbejdsaftaler med store multinationale selskaber. Det er valgt ikke nærmere at behandle disse vigtige forskningsspørgsmål i nærværende studie, da de omfangsmæssigt i sig selv udgør selvstændige forskningsprojekter.

Bostedernes skattegrundlag

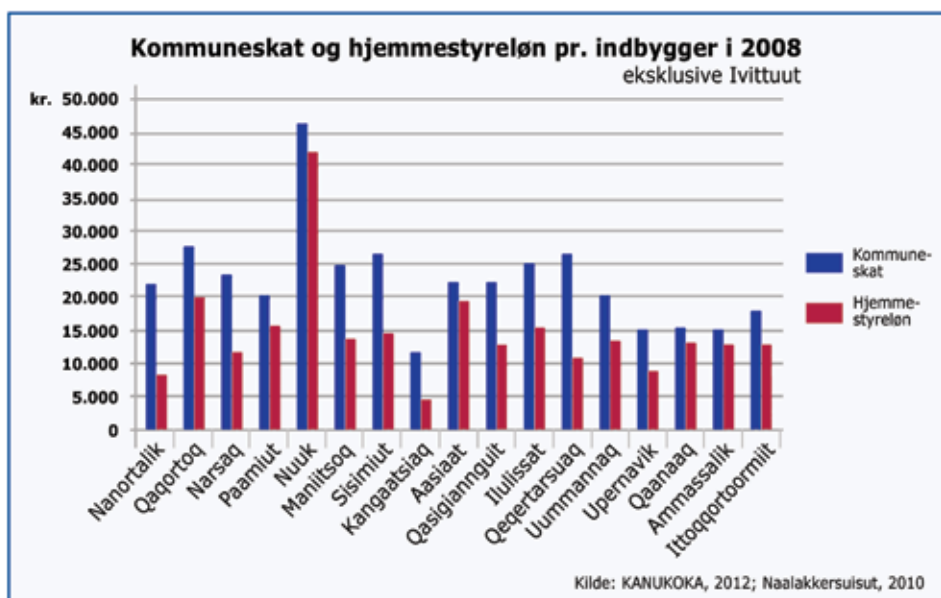
Beskatningsgrundlaget er bedre i byerne end i bygderne (73), og som det ses i nedenstående graf, er der store forskelle mellem distrikterne.



Gennemsnitlig skattepligtig indkomst i de gamle kommuner, fordelt på by og bygd, eksklusive Ivittuut i 2008 og ikke kompenseret for 4 % spredningen i kommunale skatteprocent (78). Den gennemsnitlige skattepligtige indkomst for bygderne i Narsaq Kommune og Sisimiut Kommune fortegnes af, at Narsarsuaq og Kangerlussuaq indgår som bygder.

Den store forskel mellem byerne og mellem by og bygd afspejler, at beskatningsgrundlaget i de større byer primært er en afledt effekt af den jobskabelse, som byens administrative funktion, herunder status af at være uddannelsesby, medfører. Dermed er størstedelen af byernes beskatningsgrundlag direkte eller indirekte offentligt finansieret, hvor det danske bloktilskud bidrager med omtrent halvdelen (79). Det betyder, at forskellen i beskatningsgrundlaget primært er en konsekvens af forskellen i omfanget

af direkte eller indirekte, offentligt finansieret beskæftigelse det enkelte sted. Der kan dermed stilles spørgsmålstejn ved, om beskatningsgrundlaget er et relevant sammenligningsparameter. Koblingen mellem den offentlige beskæftigelse og beskatningsgrundlaget kan illustreres med nedenstående graf, der for 2008 sammenligner de gamle kommuners gennemsnitlige kommuneskat pr. indbygger med den gennemsnitlige hjemmestylreløn^m pr. indbygger.ⁿ



Det ses, at hjemmestylrets løn stort set modsvarer kommuneskatten i Nuuk, medens der for de fleste andre kommuner er et relativt stort spring mellem de to størrelser. For Nanortalik, Kangaatsiaq og Qeqertarsuaq udgør hjemmestylrelønnen kun ca. to femtedele af kommuneskatten målt pr. indbygger. Hvis et dårligt beskatningsgrundlag i en bygd eller mindre by bruges som argument for at samle befolkningen i en af de større byer, er det at drage en uargumenteret og mekanisk slutning. Det er kun korrekt, at beskatningsgrundlaget forbedres, hvis den befolkning, der flytter ind til de større

- m Hjemmestylrelønnen omfatter alene den løn, der administreres af hjemmestylrets centrale lønadministration, og dermed fortrinsvis ansættelser under hjemmestylrets direktorater som sundhed, uddannelse mv. Derimod indgår lønninger fra hjemmestylreejede virksomheder ikke (bortset fra Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvæsen)).
- n Det er valgt at fokusere på hjemmestylrelønnen, da dens betydning er stærkt varierende mellem kommunerne, og valget af kommuneskat skyldes, at den umiddelbart var tilgængelig. Alternativet havde været den samlede skat, og det havde betydet, at grafen ville blive svær at overskue.

byer, får varigt arbejde. Den store joker i det regnestykke er, at størstedelen af indbyggerne i bygder, mindre byer og yderdistriktsbyer ikke besidder de kvalifikationer og kompetencer, der efterspørges i de større byer, og at der i forvejen i de større byer gennem årtier har været en relativt stor gruppe arbejdsløse med ringe uddannelsesbaggrund og kompetencer i forhold til de kvalifikationer, der efterspørges. Det betyder, at en flytning for store dele af befolkningen kan betyde flytning til arbejdsløshed, og så bliver der ikke tale om et forbedret skattegrundlag.

I det lys forekommer det problematisk at sammenligne bygdernes gennemsnitsindkomst, og dermed beskatningsgrundlag, med gennemsnitsindkomsten i de større byer som Nuuk. Et mere relevant sammenligningsgrundlag ville være gennemsnittet for de tilsvarende socialgrupper i byerne som de ufaglærte. En sådan sammenligningsberegning er ikke foretaget på grund af manglende data, og fordi det falder uden for studiets egentlige forsknings spørgsmål.

En anden problemstilling ved en sammenligning, baseret på beskatningsgrundlaget, er, at størstedelen af de sociale overførselsindkomster indgår i det enkelte bosteds beskatningsgrundlag, og der er store geografiske forskelle i omfanget af sociale overførselsindkomster, der ligeledes er med til at fortegne billedet, når det er indkomstskabelsen (faktorindkomsten), der er fokus på.

Som nævnt er det selvstyrets erhvervsstrategi, at store dele af befolkningen, der i dag ikke indgår i arbejdsstyrken, eller som ernærer sig som jollefiskere eller fangere, skal omskoles og opkvalificeres til at indgå i den arbejdsstyrke, der muligvis vil blive efterspurgt i forbindelse med en aluminiumssmelter eller minedrift. Alternativt skal de erstatte den nuværende arbejdskraft inden for eksisterende erhverv, når de nuværende medarbejdere efter forventningerne søger over i de nye erhverv (36; 80). Men i hvilket omfang de nye erhverv bliver en realitet, eller i hvilken grad den potentielle arbejdskraft vil kunne indfri virksomhedernes kvalifikations- og kompetencekrav, er uvist. Samlet set forekommer det ikke realistisk at forudsætte, at en flytning af befolkningen fra bygder og yderdistriktsbyer alene vil forbedre det samlede beskatningsgrundlag.

På baggrund af ovenstående forbehold er det valgt ikke at foretage en vurdering af bygdernes samfundsøkonomiske betydning, repræsenteret ved beskatningsgrundlaget, selvom beskatningsgrundlaget for de enkelte bosteder er en velkendt størrelse (81; 82). En traditionel økonomisk vurdering af et grønlandsk bosteds bidrag til samfundsøkonomien, baseret på indkomster i form af skatter og afgifter, fratrullet udgifter i form af offentlige drifts- og anlægsudgifter, overførsler, renter mv. kan relativt enkelt foretages på

baggrund af tilgængelige data. Problemstillingen er tidligere belyst med forskellige vinkler (44; 73). En sådan vurdering vil vise, at specielt Nuuk, men også enkelte af de andre større byer, bidrager til det overskud, der dækker underskuddet i de mindre byer, yderdistrikter og bygder. Men som det fremgår af ovenstående, vil en sådan analyse ikke tage højde for en række problemstillinger. Herunder at det primært er de offentlige lønninger og den afledte effekt af offentlige aktiviteter og dermed bloktilskuddet, der finansierer byernes og specielt Nuuks beskatningsgrundlag, at de sociale overførselsindkomster indgår som en skattepligtig indkomst i beregningen, samt at subsistensøkonomien^o ikke indgår i beregningen.

Bygdernes eksistensgrundlag

Den store udfordring med at analysere forskningsspørgsmålet ***Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?*** er, at der er tale om en blandingsøkonomi. Dels består bygdernes erhvervsgrundlag af en moderne pengeøkonomi, der for en stor dels vedkommende er en velkendt størrelse, fordi indkomsten fra lønninger og erhverv fremgår af den enkelte borgers selvangivelse, hvor erhvervsindkomsten overvejende stammer fra indhandling af fisk og sælskind. Dels består erhvervsgrundlaget af fangst og fiskeri delvist til eget forbrug, som i stort omfang distribueres internt i bygden, uden at det indgår i en pengeøkonomi. Den interne distribution har mere karakter af uformel socialhjælp til den del af bygdens indbyggere og familier, der ikke selv har mulighed for at tilvejebringe fødevarer fra fangst. Den del af fangst og fiskeri, der bidrager til bygdens basale eksistens, kan karakteriseres som naturalieøkonomi i lidt bredere forstand.

Samtidig er der en del af fangst og fiskeri, der ad mere uformelle kanaler distribueres rundt i landet, hvor den omsættes for penge. Men størstedelen af den omsætning indgår ikke i den officielle eller formelle økonomi, fordi den ikke selvangives i forhold til skattevæsenet. Der er ikke tale om en bevidst unddragelse af skatteindberetning og dermed det, der i en traditionel økonomiforståelse opfattes som sort økonomi, men en historisk og kulturelt betinget videreudvikling af den gamle tuskhandeløkonomi. Den del af fangst og fiskeri, der ikke officielt indhandles, optræder dermed i to former som dels naturalieøkonomi, dels en uformel pengeøkonomi, og samlet set kan de karakteriseres som subsistensøkonomi.

Den afgørende udfordring i vurderingen af bygdernes erhvervsgrundlag i en moderne økonomisk forståelsesramme er, at opgørelsen af erhverv er baseret på kvantificerbare data og dermed penge, og her bliver subsistensøkonomien med dens dobbeltbetydning vanskeligt håndterbar. En blandt flere

^o Værdien af fisk og fangst til eget forbrug samt fisk, fangst, bær, husflid mv., som sælges gennem uformelle kanaler.

udfordringer er at "oversætte" værdien af fangst og fisk til eget forbrug samt det, der pengefrit distribueres i bygden, til økonomisk værdi. Skal omregningsfaktoren være den potentielle indhandlings- eller salgsværdi, eller skal den baseres på prisen for en tilsvarende fødevarer i butikken?

En anden hovedudfordring er, at datagrundlaget for mængden af såvel den del af fangst og fiskeri, der indgår i naturalieøkonomien, som den del, der distribueres ad uformelle kanaler, er ufuldstændigt, og det gør det vanskeligt at værdifastsætte subsistensøkonomien.

Som det vil blive nærmere belyst senere, er der meget store forskelle mellem de enkelte distrikter og bygderne imellem. Hvor der i de fleste bygder er en relativt udbredt naturalieøkonomi, er der stor spredning i forhold til betydningen af den del af fangst og fiskeri, der distribueres ad uformelle kanaler og sælges for penge.

Analysen af bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag er delt op i en gennemgang af bygdernes erhvervsgrundlag på baggrund af den officielle økonomi og en nærmere analyse og problematisering af subsistensøkonomien.

Bygdernes officielle økonomi

I de følgende afsnit vil bygdernes erhvervsgrundlag, baseret på lønindkomster og den del af erhvervsindkomster, der indberettes til skattevæsenet, samt sociale overførselsindkomster blive belyst.

Der er tidligere, i *Status for bosteder i Grønland*, gjort forsøg på at belyse bygdernes erhvervsgrundlag (82), der dog indebærer et par metodiske begrænsninger. Dels at alle sociale overførselsindkomster, inklusive alderspension, indregnes i det offentlige tertiære erhverv (undervisning, sundhedsvæsen, kommunaladministration mv.). Dels at bygdens samlede lønsum inden for de forskellige erhvervskategorier er regnet om til personer (personækvivalenter) ved at dividere lønsummen med en lavt defineret årsløn, hvorved bygdernes befolkning i den erhvervsaktive alder bliver godt en femtedel større, end den reelt er. Derved fremstår bygderne, som om de har et betydeligt dårligere indkomst- og erhvervsgrundlag end det, der kan konkluderes på baggrund af den pågældende undersøgelses datagrundlag.

I samme undersøgelse konkluderes det, at det primære erhverv (fangst, fiskeri og fårehold) i bygderne bidrager med mellem en femtedel og en sjattedel af bygdernes samlede økonomi.

Kortlægning af officielle indkomstkilder

For at belyse bygdernes officielt registrerbare indkomstgrundlag er der foretaget en kortlægning, baseret på udvalgte data for hver af de i alt 29 bygder

i følgende distrikter: Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik. Dataene er opdelt i dels faktorindkomst, der omfatter lønindkomster og erhvervsindkomster, dels de sociale overførselsindkomster (sociale kontantydelse). Det er valgt udelukkende at se på befolkningen i den erhvervsaktive alder, defineret som 18 til og med 63 år^p, fordi det er deres indkomstgrundlag, der bør være fundamentet for bostedets økonomi. Den valgte definition og afgrænsning betyder, at hverken unge i aldersgruppen 15 til 18 år eller befolkningen i pensionsalderen indgår i opgørelsen. Specielt for indhandlere (fiskere og fangere) vil der være såvel yngre som ældre, der har bidraget til den samlede erhvervsindkomst, men på baggrund af en gennemgang af samtlige indhandlers fødselsår og indhandlingsindkomst i Upernavik vurderes deres indhandling til samlet set at have beskeden betydning.

Alderspension er en stort set indtægtsuafhængig ydelse, der gives til de fleste over 63 år (nu 64 år). Derfor afspejler den samlede udbetaling af alderspension aldersdemografien for det enkelte bosted, men det fortæller ikke nødvendigvis noget om erhvervsgrundlaget. Der er enkelte bygder med forholdsmæssigt mange ældre, og hvis alderspensionen inddrages i gennemsnitsindkomsten, kan det betyde, at en sådan bygd fremstår med en højere gennemsnitsindkomst end en tilsvarende bygd med samme erhvervsgrundlag og forholdsmæssigt færre ældre. Samtidig følger alderspensionen borgeren, uanset hvor vedkommende bor, og det betyder, at når ældre eksempelvis flytter fra en bygd til en by for at komme på plejehjem så påvirker det bygdens samlede indkomst negativt og byens positivt. Det er derfor vurderet, at alderspension ikke er et relevant parameter i forståelsen af bostedets erhvervsgrundlag.

For de 29 bygder, der indgår i studiet, har det for 2008 været muligt at indsamle og beregne gennemsnit for nedenstående kilder til faktorindkomsten og sociale overførselsindkomster for befolkningen i den erhvervsaktive alder (18 til og med 63 år):

Lønindkomster

Lønindkomsterne omfatter: de kommunalt administrerede lønninger, hjemmestyrets lønninger, der primært vedrører sundhedsvæsenet^q, Nukissiorfiit (forsyning af el og vand), KNI Pilersuisoq (detailhandel mv.), eventuelle indhandlingsanlæg samt indhandlingsteder for sælskind. Det bemærkes, at KNI Pilersuisoq i bygderne driver havne, helistop, salg af brændstof mv. og

p Aldersgrænsen på 63 år er valgt, fordi det i 2008 var pensionsalderen, der siden er hævet til 64 år.

q For følgende bosteder indgår Mittarfeqarfiits (Grønlands Lufthavnsvesen) lønninger under hjemmestyrets løn: Nanortalik, Alluitsup Paa, Qaqortoq, Narsaq, Narsarsuaq, Upernavik, Kulusuk og Tasiilaq.

tilsvarende serviceydelser, og at der derfor oftest ikke er andre hjemmestyreejede service- og forsyningsvirksomheder end Nukissiorfiit og KNI Pilersuisoq repræsenteret i bygden. I de større bygder vil der i begrænset omfang også være lønninger fra private kiosker og enkelte steder håndværksvirksomheder mv., og for de kommuner, der har privatiseret dag- og natrenovation, lønninger herfra. Disse lønninger indgår ikke, men vurderes at have meget begrænset betydning i en gennemsnitsbetragtning.

Great Greenlands indhandling af sælskind varetages nogle steder af private, medens det andre steder foregår i offentlig regi som i Ammassalik, hvor kommunen varetager indhandlingen. I alle tilfælde er Great Greenlands honorering af indhandlingsstedet medregnet som en lønindkomst.

Erhvervsindkomster

Erhvervsindkomster omfatter indhandling af fisk og sælskind mv. I gennemsnitsberegningen er der benyttet den samlede udbetalte sum for indhandling, hvorfra skal trækkes den enkelte indhandlers (fiskers/fangers) dokumenterede driftsomkostninger for at få den skattepligtige indkomst. Valget er begrundet i ønsket om at belyse indhandlingens samlede betydning for lokalsamfundets økonomi og dermed også det økonomiske råderum, der er til at finansiere bl.a. fiskeri og fangst. Samtidig ville en anvendelse af skattepligtig indkomst indebære en række begrænsninger på grund af gældende fradragsregler.



I Upernavik giver indhandling af hellefisk et betydeligt bidrag til lokaløkonomien. Kullorsuaq, Upernavik, april 2011.

Det er valgt ikke at inddrage indhandling af får og lam, fordi indbyggerne ved fåreholderstederne i vurderingen ikke er indregnet i bygdernes indbyggertal, selvom enkelte fåreholdersteder ligger tæt på og med direkte vejforbindelse til en bygd. I nærværende undersøgelse drejer det sig i praksis om Tasiusaq (Nanortalik), Igaliku og Qassiarsuk, og specielt ved Qassiarsuk er der fåreholdersteder, der nærmest ligger i bygden. Fåreholderstederne ved de

tre bygder har direkte daglig glæde af bygdens faciliteter og service, men for at muliggøre en praktisk håndterbar afgrænsning er de ikke inkluderet i vurderingen. Der kommer senere en nærmere beskrivelse af fåreholdernes samfundsmæssige betydning, men der foretages ikke en egentlig vurdering af fåreholderstedernes økonomiske relation til de bygder, de ligger ved. Et område, der fortjener et nærmere studie.

I de større bygder kan der være erhvervsindkomster fra selvstændige virksomheder som entreprenører, bådmekanikere, kiosk- og butiksejere mv. Indkomsten fra disse er ikke medregnet på grund af manglende data, men det vurderes, at den for de fleste bygder ikke har betydning og for de øvrige kun begrænset betydning. Selv for en af de største bygder Alluitsup Paa, der bl.a. har entreprenør- og VVS-virksomhed samt en butik og et par kiosker, var erhvervsindkomsten i disse virksomheder særdeles beskeden i 2008.

Sociale overførselsindkomster

De sociale overførselsindkomster omfatter kun det, der vedrører befolkningen i den erhvervsaktive alder (18 til og med 63 år), og som er opdelt på førtidspension, offentlig hjælp, inklusive barsels- og sygedagpenge, samt boligsikring. I begrænset omfang vil der være alderspensionister, der får del i boligsikringen, og som derfor burde være trukket ud, hvilket på grund af datamangel ikke er sket, men det vurderes ikke at påvirke den samlede vurdering nævneværdigt.

Ikke dækkende for byernes indkomstkilder

Da studiets primære fokus er bygderne og deres erhvervsgrundlag og økonomiske betydning, er der ikke indsamlet tilstrækkelige data for de seks byers indkomstkilder til at foretage en egentlig vurdering af deres samlede gennemsnitlige indkomstgrundlag. I de fleste byer er der en del øvrige indkomstkilder fra de hjemmestyreejede virksomheder og det private erhvervsliv, der skal indregnes for at få et retvisende billede.

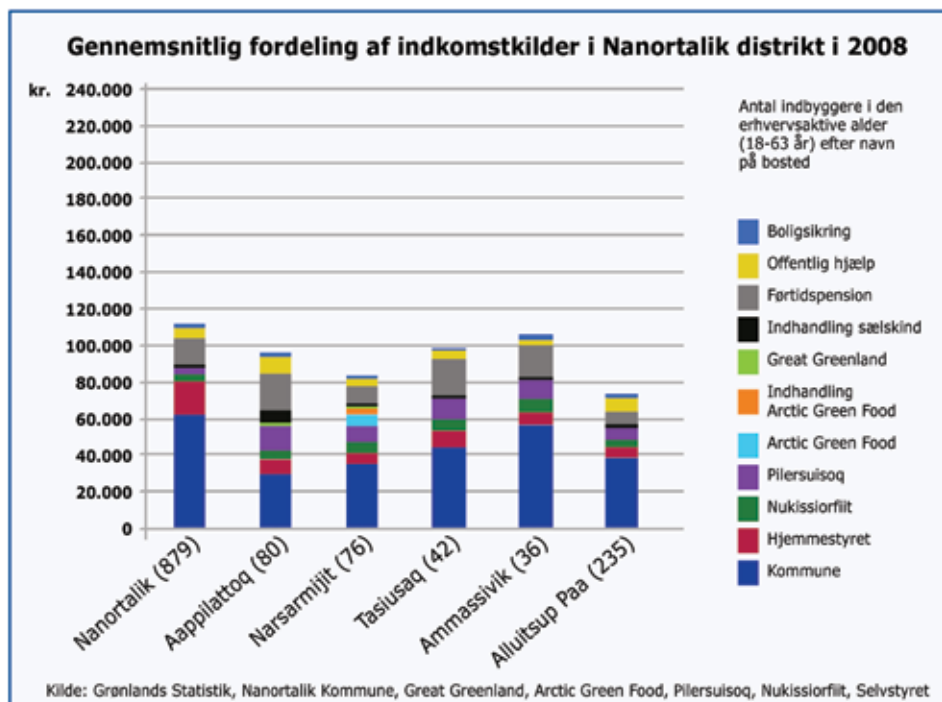
Trods det er der foretaget en vurdering af byernes gennemsnitlige indkomster på de samme indkomstkilder (parametre) som for bygderne for at kunne sammenligne disse parametre mellem distriktets by og de enkelte bygder. Inddragelsen af byer i forskellige præsentationer skal alene ses i det lys, da kortlægningen for byerne langt fra udgør et retvisende billede af byernes indkomstkilder eller deres gennemsnitlige skattepligtige indkomst.

Distrikternes indkomst- og erhvervsgrundlag

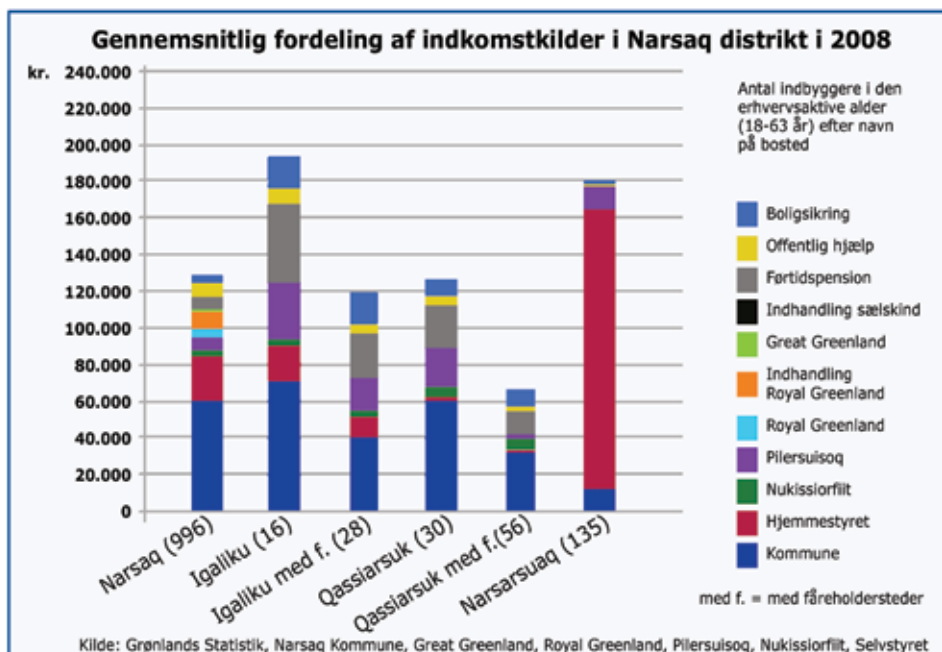
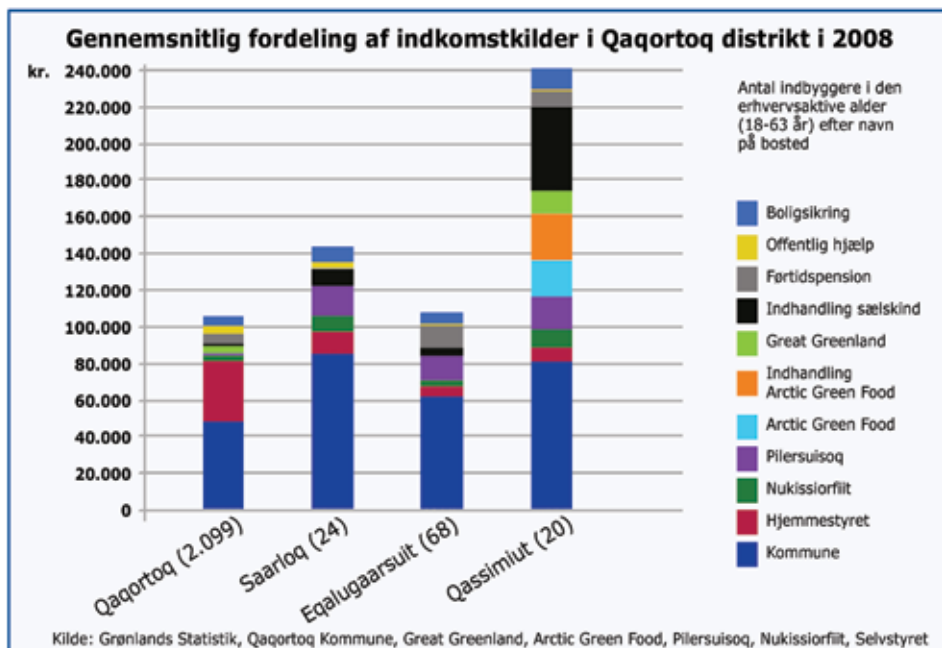
I det følgende præsenteres fordelingen af indkomstkilder i 2008 på ovenstående parametre, fordelt på befolkningen i den erhvervsaktive alder, defineret som 18 til og med 63 år. Det indebærer, at værdien af den fangst og de

fisk samt øvrige produkter som bær, kvan, husflid mv., der samlet udgør subsistensøkonomien, ikke indgår. Der er dermed alene tale om den del af indkomstkilderne, der er officielt bogført, og det giver for alle bygder en undervurdering og i flere tilfælde et groft fortegnet billede af erhvervsgrundlag og levefod, fordi subsistensøkonomien indgår som en væsentlig del af bygdernes blandingsøkonomi, hvilket behandles senere.

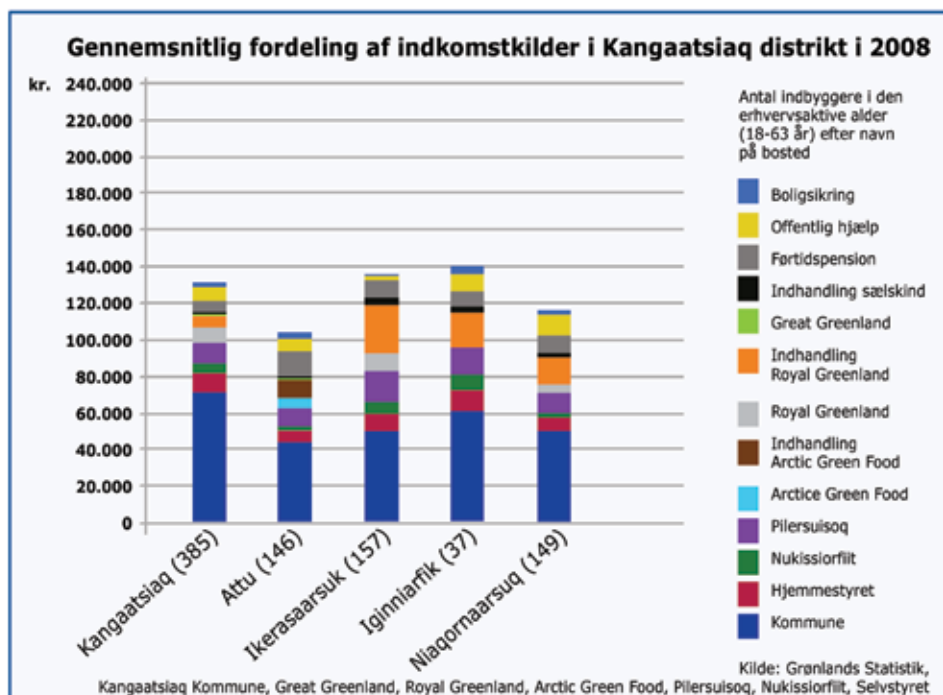
For at kunne sammenligne mellem distrikterne er der anvendt samme indkomstskala med et maksimum på 240.000 kr., hvilket for nogle distrikter får grafen til at fremstå som relativt tom.^r



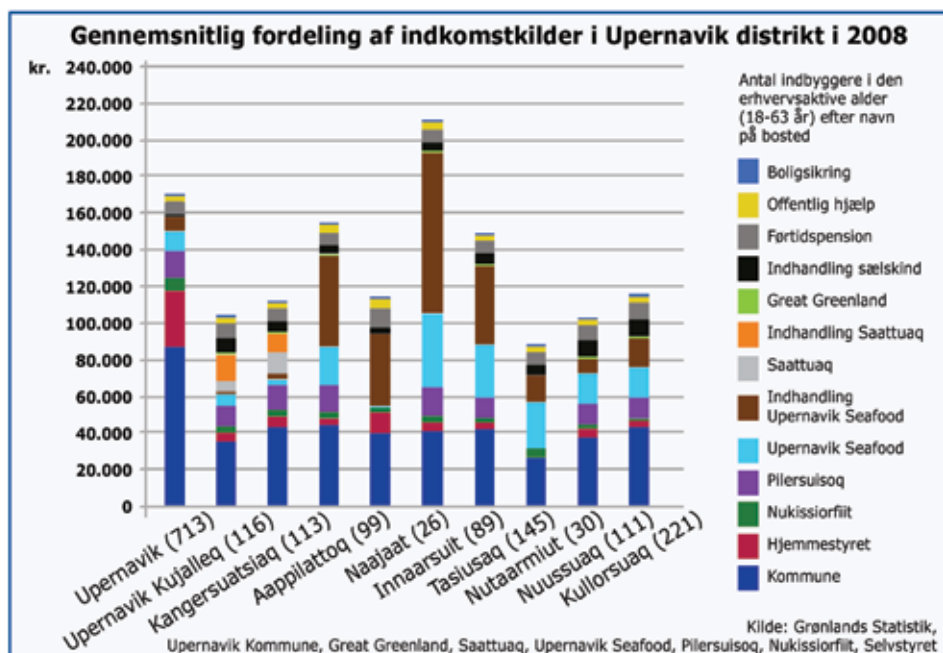
^r Der gøres opmærksom på, at der ikke kan sammenlignes med Grønlands Statistiks statistik over bruttoindkomst, fordi Grønlands Statistik kun medtager den del af befolkningen, der er registreret i de skattepligtige slutopgørelser og som har været skattepligtige hele året. Samtidig inddrager Grønlands Statistik folkepensionen og øvrige indkomster for befolkningen over 63 år, hvor der i de her viste grafer alene indgår indkomster for befolkningen fra 18 til og med 63 år. Endelig er det ikke alle indkomstkilder i bygderne, der indgår i de her viste grafer.

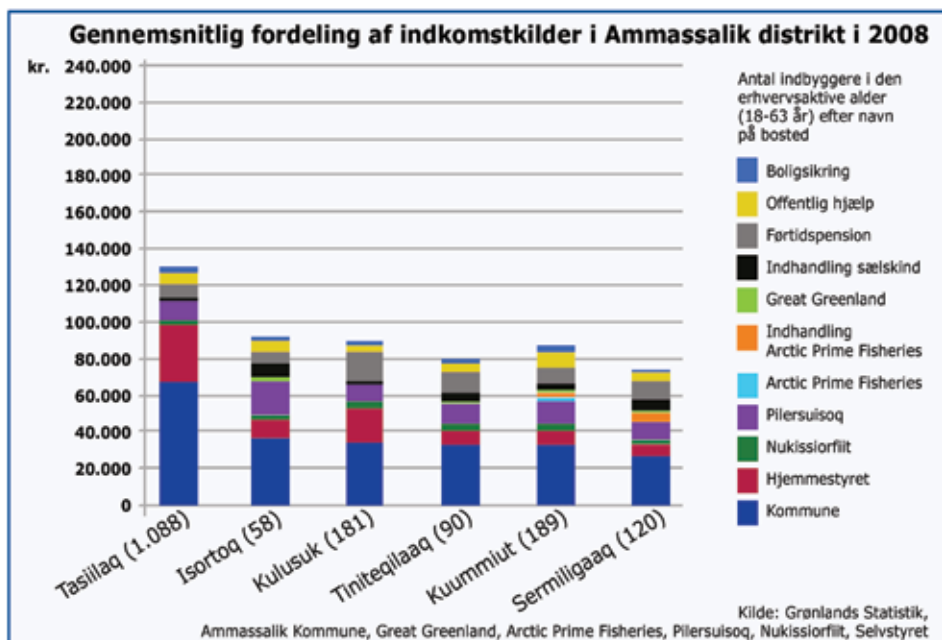


Som det ses af ovenstående figur, er det Grønlands Lufthavnsvæsen, der via hjemmestyret er den absolut største indtægtskilde i Narsarsuaq.



Indhandlingen til Royal Greenland er beregnet som gennemsnit ud fra antallet af indhandlere ved de berørte bosteder.





For Narsaq er de to bygder Igaliku og Qassiarsuk vist såvel med som uden de omkringliggende fåreholdersteder, der kan have glæde af bygdernes service som skole og butik, og som kommunen regnskabsteknisk har bogført under de to bygder. De pågældende fåreholdersteder ville formentlig fortsætte uafhængigt af, om bygderne forsvandt eller ej, og med få undtagelser arbejder indbyggerne ved de enkelte fåreholdersteder ikke i bygden. Derfor kan det diskuteres, om kommunale og hjemmestyrelønninger skal fordeles på bygdebefolkningen samt de omkringliggende fåreholdersteder, eller om lønnen alene skal fordeles på bygdernes befolkning. Der kan også være enkelte borgere i den erhvervsaktive alder ved fåreholderstederne, der modtager førtidspension eller offentlig hjælp, hvorimod de som udgangspunkt ikke kan modtage boligsikring. Noget tilsvarende gør sig i mindre omfang gældende for Tasiusaq og Ammassivik og i meget beskedent omfang for Alluitsup Paa i Nanortalik Kommune, men for dem er det ikke vist grafisk. I det følgende er det valgt at behandle disse bygders indkomstkilder alene fordelt på bygdernes indbyggere. Som det fremgår af ovenstående grafer, er der markante forskelle mellem de seks distrikter. I det følgende sammenlignes de vigtigste indtægtskilder distrikterne imellem.

De offentlige lønninger

For byerne svinger betydningen af den kommunalt administrerede løn for gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i den erhvervsaktive alder fra 48.500 kr.

i Qaqortoq til 87.000 kr. i Upernavik, hvor de øvrige byer ligger mellem 61.000 kr. i Narsaq og 70.500 kr. i Kangaatsiaq.

Hvis der ses på byggerne, er det Upernavik og Ammassalik, der har gennemført den mindste grad af decentralisering, hvor den kommunale lønandel pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Upernavik distrikt ikke udgør mere end 26.500 kr. i Nutaarmiut og stigende til 43.500 kr. i Aappilattoq. Tilsvarende for Ammassalik, hvor den kommunale lønandel ligger fra 28.000 kr. i Sermiligaaq til 38.000 i Isortoq. Det laveste niveau i Nanortalik minder om de to forrige kommuner med 29.500 kr. i Aappilattoq, men stiger helt op til 56.000 kr. i Ammassivik, hvor der dog indgår løn til hjemmeundervisning ved fåreholderstederne, hvorfor beløbet skal fordeles på flere og reelt er lavere. For Kangaatsiaq er spredningen fra 43.500 kr. i Attu til 60.500 kr. i Iginniarfik og dermed lidt over Nanortaliks niveau. Der sker et voldsomt spring, når man kommer til Narsaq, hvor den kommunale lønandel ligger på 61.500 kr. i Qassiarsuk og 72.000 kr. i Igaliku. Her er forklaringen bl.a., at bygdeskolerne står for undervisningen af eleverne fra de omkringliggende fåreholdersteder. Et forhold, der specielt har stor betydning for Qassiarsuk. Byggerne i Qaqortoq bryder definitivt med mønsteret fra de øvrige distrikter, idet den kommunale lønandel pr. indbygger i den erhvervsaktive alder går fra 62.500 kr. i Eqalugaarsuit til 85.500 kr. i Saarloq. Og her er forklaringen primært bygdernes alderstunge demografi, hvor en relativt stor del af den erhvervsaktive befolkning er beskæftiget med ældrepleje.

De kommunale lønninger bør ses i sammenhæng med hjemmestyrets lønandel pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, hvor hjemmestyres lønandel på 33.500 kr. i Qaqortoq bringer byens samlede offentlige løn op på samme niveau som i Nanortalik, Narsaq og Kangaatsiaq. Og her gør Kangaatsiaq sig bemærket ved kun at modtage 10.500 kr. i løn fra hjemmestyret til indbyggerne i den erhvervsaktive alder. Hjemmestyrets lønandel i Tasiilaq og Upernavik ligger nogenlunde på niveau med Qaqortoq med henholdsvis 30.500 kr. og 31.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.

Når der ses på hjemmestyrets lønandel pr. indbygger i den erhvervsaktive alder for byggerne, svinger den groft set mellem 5.000 kr. og 10.000 kr. Der er enkelte bygger, der skiller sig ud, som Igaliku, der ligger på omtrent det dobbelte af gennemsnittet, hvis de omkringliggende fåreholdersteder ikke regnes med. Kulusuk ligger også på det dobbelte, men her er forklaringen lønningerne til den del af personalet i lufthavnen, der er bosat i bygden. Endelig er der Narsarsuaq, hvor hjemmestyret bidrager med 152.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, men Narsarsuaq bør ikke opfattes som en egentlig bygd, fordi det altovervejende indtægtsgrundlag er lufthavnen. Derfor indgår Narsarsuaq ikke i den videre vurdering. Derudover skiller stort

set hele Upernavik distrikt sig ud ved, at bygderne har en hjemmestyrelønandel på under 5.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.

Løn i hjemmestyreejede forsyningsvirksomheder

For Nukissiorfiit (el, vand og for en del byer også fjernvarme) bidrager lønnen i bygderne med omkring 5.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder eller mindre. Der er dog enkelte bygder, der ligger over, med Qassimiut som den højeste med 10.000 kr. Her bemærkes det, at Nukissiorfiits løn pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i byerne svarer til bygdernes gennemsnit, og at der dermed ikke kan tales om en stordriftsfordel.

Det mønster gentager sig nogenlunde for den anden hjemmestyreejede virksomhed, der har væsentlig betydning for bygderne, KNI Pilersuisoq, hvor lønandelen pr. indbygger i bygderne svinger fra 8.000 kr. i Alluitsup Paa til 17.500 kr. i Qassimiut. Dog ligger Qassiarsuk med 21.500 kr. og Igaliku med 31.500 kr. betydeligt over, hvis de omkringliggende fåreholdersteder ikke regnes med. Af byerne er det kun Narsaq og Nanortalik (5.000 kr.), der for alvor ligger lavere end gennemsnitsbygden. Det giver ikke mening at inddrage Qaqortoq i beregningen, da byen samtidig har en Brugsen og Pisifik-butik, og Pilersuisoq spiller en ganske beskeden rolle i byen. De lokale lønninger for de to virksomheder er dels finansieret af indbyggernes egen betaling, dels via en servicekontrakt med hjemmestyret, som det senere vil blive nærmere belyst.

Lønindkomst ved indhandlingsanlæg

Fiskeindhandlingens betydning for den lokale løndannelse varierer meget for de bygder, der har indhandling. Fra 3.000 kr. i Kuummiut til 40.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Innaarsuit. For fiskeindhandling er der afgørende forskel mellem distrikterne. Hvor der i 2008 kun var én bygd med indhandling i Nanortalik, Qaqortoq og Ammassalik distrikter og ingen i Narsaq, havde tre ud af fire bygder i Kangaatsiaq og seks ud af ni bygder i Upernavik åbne indhandlingsanlæg.^s

I 2008 var det blandt byerne kun Narsaq, Kangaatsiaq og Upernavik, der havde åbne indhandlingsanlæg, og her bidrog lønnen med fra 1.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Upernavik til 9.000 kr. i Kangaatsiaq.

Erhvervsindkomst fra indhandling

En af de faktorer, der for alvor giver betydelige forskelle mellem distrikterne, er fiskeindhandling, og her er der også store forskelle internt i distrikterne.

s Når det af grafen *Gennemsnitlig fordeling af udvalgte indkomstkilder i Upernavik distrikt* fremgår, at der er lønindtægter fra Upernavik Seafood i flere bygder, skyldes det, at befolkningen rejser til bygder med indhandlingsanlæg og arbejder i perioder.

I 2008 havde fiskeindhandlingen stort set ingen betydning i Nanortalik distrikt, hvor Narsarmijit bidrog som eneste sted med 3.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder. Tilsvarende for Qaqortoq distrikt, hvor fiskeindhandlingen dog bidrog med 25.000 kr. pr. indbygger i Qassimiut. I Narsaq by betød fiskeindhandlingen 9.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.

For Kangaatsiaqs bygder svinger betydningen af fiskeindhandling fra 10.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Attu til 25.500 kr. i Ikerasaarsuk. Dertil kommer, at fiskerne i distriktet også indhandler til indhandlingsskibe, der lejlighedsvis ligger rundt om i distriktet, samt til Sisimiut og Aasiaat, fordi kapaciteten ved distriktets indhandlingssteder ikke er tilstrækkelig til at håndtere den fisk, der fanges. Derfor har indhandling en langt større økonomisk betydning for specielt bygderne i Kangaatsiaq, end det fremgår af grafen, men det har ikke været muligt at fremskaffe eksakte data herfor. I Upernavik svinger betydningen af indhandling fra 7.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Nuussuaq til 88.000 kr. i Innaarsuit, medens der indhandles for 8.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Upernavik. Her bør det bemærkes, at der er meget stor forskel mellem den enkelte fangers/fiskers indhandling, og at størstedelen af fangerne i de nordligste bygder primært ernærer sig gennem fangst. I Ammassalik distrikt er den eneste indhandlingsmulighed for fisk Kuummiut, og selv der betyder indhandling ikke mere end 3.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder og lidt mere i Sermiligaaq, der indhandler i Kuummiut, med 4.500 kr.

Samlet set har indhandlingen af sælskind langt mindre betydning end fiskeindhandlingen, men lokalt kan sælskind have relativt stor betydning. I Aappilattoq (Nanortalik) bidrager sælskind med knap 7.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, medens sælskind har relativt ringe betydning for Nanortalik distrikts øvrige bosteder, og sælskind er uden betydning for bygderne i Narsaq. Qassimiut i Qaqortoq er det bosted, der har den største indtjening på sælskind med omkring 45.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, og her er der nogle ældre, der bidrager betydeligt til fangsten. For Saarloq bidrager sælskind med omkring 9.000 kr., og i Eqalugaarsuit med knap 4.000 kr. For Kangaatsiaqs bygder betyder sælskind mindre og i størrelsesordenen 3.000 kr. Det er ikke et udtryk for, at der ikke fanges mange sæler, men mere at indhandlingsprisen anses som så lav, at det dårligt er arbejdet værd at klargøre skindet til indhandling. I Upernaviks bygder ligger betydningen af sælskindsindhandling på omkring 4.500 kr., men det betyder en del mere for Upernavik Kujalleq og Nuussuaq med ca. 8.500 kr. og 9.500 kr. i Kullorsuaq. Også i Ammassaliks bygder ligger sælskindsindhandlingen omkring 4.500 kr. bortset fra fangerbygden Isortoq med 7.500 kr. og luft-havnsbygden Kulusuk, der er nede under 1.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.

De sociale overførsler

På det sociale område er der store forskelle mellem distrikterne. Her slår det tydeligt igennem, at specielt den gamle Nanortalik Kommune, men også andre kommuner, var ganske kreative med at parkere langtidsledige på førtidspension, i perioden efter at torskefiskeriet brød sammen i slutningen af 1980'erne, fordi størstedelen af udgiften derved blev skubbet over på hjemmestyret. At det forholder sig sådan, fremgår dels af dataene, dels er det noget, flere med tilknytning til socialområdet og herunder socialchefer har peget på. Der er naturligvis nogle blandt førtidspensionisterne, der reelt er uarbejdsdygtige, men der er flere, der oplever, at de på den måde blev sat uden for arbejdsmarkedet, blot fordi de var langtidsledige. I Nanortalik svinger betydningen af førtidspension fra 8.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Alluitsup Paa, der i den periode havde god beskæftigelse, til 20.500 kr. i Aappilattoq og Tasiusaq.

Når der er tale om meget små samfund, kan enkeltpersoner få stor betydning, men det springer unægteligt i øjnene, når førtidspension gennemsnitligt udgør 43.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i Igaliu. Selv hvis førtidspensionen også fordeles ud på de 12 personer i den erhvervsaktive alder ved de omkringliggende fåreholdersteder, er beløbet på 24.600 kr. det højeste.

Det er værd at bemærke, at førtidspensionen i fanger- og fiskerdistrikterne som Kangaatsiaq svinger fra 6.000 kr. til 14.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, og for Upernavik fra 6.500 kr. til 8.500 kr. Tilsvarende er det bemærkelsesværdigt, at førtidspensionen i et distrikt som Ammassalik ligger fra 7.000 kr. til 11.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder lige bortset fra Kulusuk, der er oppe på 16.000 kr., hvilket i høj grad kan tilskrives konsekvenserne af den interaktion, der opstod mellem de amerikanske soldater ved DYE 4 og lufthavnen og indbyggerne i bygden.

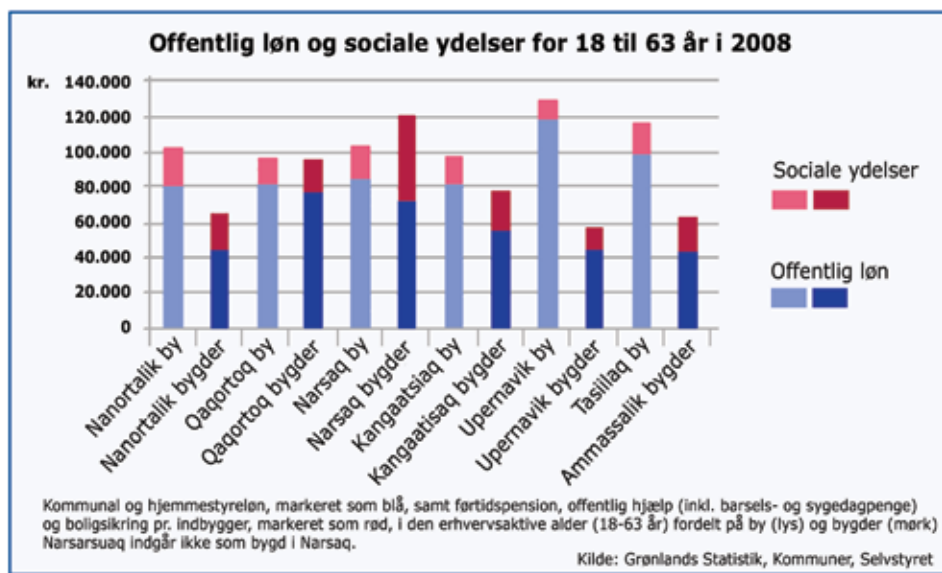
De samme forhold går i grove træk igen, når der er tale om de andre sociale overførsler som offentlig hjælp (inkl. barsels- og sygedagpenge) og boligsikring. Dog er der en tendens til, at nogle af byggerne i Kangaatsiaq får noget mere offentlig hjælp.

De store distriktsforskelle

Hvis der alene ses på den offentlige løn fra kommunerne og hjemmestyret samt de sociale overførsler til befolkningen i den erhvervsaktive alder, er der nogle markante forskelle mellem distrikterne.

Af de seks byer er det Nanortalik, der målt pr. indbygger i den erhvervsaktive alder får mindst i kommunal og hjemmestyreløn med 80.500 kr., tæt fulgt af Kangaatsiaq med 81.000 kr. og Qaqortoq med 82.000 kr. Den store forskel

er, at Qaqortoq i kraft af at være uddannelsesby og have status af vækstcenter har en række halvoftentlige og private følgevirkninger, der sikrer byens drift og helt eller delvist finansieres via det offentlige, medens det er meget småt med andet erhvervsliv i Nanortalik og Kangaatsiaq. Narsaq ligger lidt over med 84.500 kr. og har samtidig slagteriet Neqi, levnedsmidelskolen INUILI og Royal Greenlands sydligste indhandlingssted. Upernavik by ligger markant over de øvrige byer med 118.000 kr., men Upernaviks kun 713 indbyggere i den erhvervsaktive alder skal ses i forhold til de 950 i distriktets bygder, og som det fremgår, modtager indbyggerne i Upernaviks bygder kun 44.500 kr. i kommunal og hjemmestyløns.



Noget tilsvarende ses for Tasiilaq, hvor den kommunale og hjemmestylønnen udgør 98.500 kr., medens den for bygderne i Ammassalik distrikt er nede på 44.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder. Ammassalik er dermed det af de seks distrikter, hvor bygderne får mindst, og det på trods af at Kulusuk modtager en relativt høj hjemmestyløn i kraft af lufthavnen.

Bygderne i Nanortalik ligger på niveau med Upernavik, og Kangaatsiaqs bygder ligger godt 10.000 kr. højere. Derimod er den kommunale og hjemmestylønnen i Qaqortoqs bygder markant højere med 77.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, og Narsaqs bygder ligger tæt på med 72.000 kr. Forklaringen for Qaqortoqs bygder er delvist aldersdemografien, og for Narsaqs bygder spiller det som nævnt ind, at skolerne også varetager undervisningen af børn fra de omkringliggende fåreholdersteder.

Hvis der ses på de sociale overførselsindkomster for befolkningen i den erhvervsaktive alder, er det bemærkelsesværdigt, at Upernavik by får mindst med 11.500 kr., fulgt af distriktets bygder med 12.500 kr., hvorefter Qaqortoq by kommer med 14.500 kr. De øvrige bosteder ligger mellem 17.000 kr. for Kangaatsiaq by til 22.500 kr. i Nanortaliks bygder, og så er der lige de to fåreholderbygder i Narsaq, der vælter billedet med 48.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.

Ud over de to fåreholderbygder i Narsaq springer Qassimiut i Qaqortoq i øjnene. Det er den bygd, der med 111.000 kr. får tredjemest i offentlig løn og sociale ydelser, og samtidig er det den bygd, hvor de 20 indbyggere i den erhvervsaktive alder har den største indkomst fra den samlede indhandling af fisk og sælskind samt løn fra indhandlingsanlæg. Tilsyneladende er der tale om en betydelig skævvridning og overprioritering af offentlige lønninger og sociale overførselsindkomster til Qassimiut, specielt da Arctic Green Foods indhandlingsanlæg modtager en offentlig subsidiering i størrelsesordenen 37.000 kr. pr. indbygger.

I de fire distrikter Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik, der omfatter 23 bygder, modtager bygderne samlet set markant mindre i kommunal og hjemmestyreløn samt sociale overførsler til befolkningen i den erhvervsaktive alder end de seks undersøgte byer. Man kan så spørge, hvad lever bygdebefolkningen af de steder? Som vist ovenfor kan svaret ikke findes ved blot at henvise til de to hjemmestyreejede service- og forsyningsvirksomheder, KNI Pilersuisoq og Nukissiorfiit.

Datagrundlagets begrænsning

Svaret på, hvad bygdebefolkningen i Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik lever af, skal først og fremmest findes i det enkelte bosteds primære erhverv – fangst og fiskeri. Som nævnt indledningsvis i kapitlet, er det vanskeligt reelt at opgøre bygdernes erhvervsgrundlag, fordi opgørelsen af erhverv i en moderne økonomisk reference er baseret på offentlig registrering af pengeøkonomisk indkomst, og en stor del af subsistensøkonomien indgår ikke i den officielle pengeøkonomi.

I alle bygder spiller subsistensøkonomien en afgørende rolle, om ikke andet så fordi den erstatter en ikke ubetydelig del af de fødevarer, indbyggerne ellers skulle købe for penge i butikken. Der er også pengeøkonomiske omkostninger ved fangst og fiskeri til eget behov, ligesom der er behov for penge til en række fornødenheder, der indgår i det moderne bygdeliv, som el, vand, tøj, mobiltelefon, PC mv., og derfor er bygderne helt afhængige af blandingsøkonomien. Men en fokusering alene på den del af erhvervsgrundlaget, der indgår i officielle økonomiske registreringer, giver ikke et dækkende billede af bygdernes samlede indkomst- og erhvervsgrundlag.

Som det senere vil fremgå, er der store forskelle på fangstunderlaget og dermed subsistensøkonomiens betydning. Disse forskelle skal indgå i en samlet vurdering af det enkelte distrikt og den enkelte bygd.

Socialudgifterne i et socialgruppeperspektiv

Bortset fra Narsaq distrikt ligger de sociale omkostninger pr. indbygger i den erhvervsaktive alder nogenlunde ens i de udvalgte distrikter mellem distriktets by og bygder, hvor der er en beskedent tendens til, at udgifterne er højere i bygderne. Det kan dog opfattes som for snævert direkte at sammenligne by og bygd, da bostedernes socialgruppesammensætning er markant forskellig. I byerne er der en forholdsmæssigt større gruppe veluddannede, og det afspejler sig i bostedernes socialgruppesammensætning.

Der findes ikke en selvstændig socialgruppedefinition i Grønland, og det er en mangel, der i en del sammenhænge svækker analyser af den grønlandske samfundsstruktur og -økonomi. Udfordringen er, at det ikke helt giver mening at benytte den danske socialgruppedefinition fra SFI (83), da det vil placere jollefiskere og fangere i socialgruppe 4 og muligvis socialgruppe 3, hvis de har en mindre kutter. I en forståelse af den grønlandske økonomi og erhvervsstruktur vil det være mere relevant at placere jollefiskere og fangere i socialgruppe 5 sammen med de ufaglærte. Samtidig er der i Grønland i både byer og bygder en relativt stor gruppe borgere, der reelt er uden for arbejdsmarkedet og primært lever af offentlig hjælp eller er "parkeret" på førtidspension. De bør derfor indplaceres i SFI-kategorien "uden for socialgruppeinddeling", der omfatter dem, der aldrig har haft arbejde, selvom en del af denne gruppe i Grønland på et tidspunkt har haft arbejde.

Der er gjort forskellige forsøg på at udvikle en grønlandsk socialgruppeinddeling, bl.a. hvor fiskere og fangere samles i en selvstændig gruppe, men den model indebærer nogle problemer med at indplacere fiskere og fangere i hierarkiet mellem højtuddannede og ufaglærte. Den model, der er fundet bedst egnet i forhold til dette studie, er en firetrinsinddeling (stratificering), udviklet til grønlandske sundhedsundersøgelser. Den opdeler befolkningen i følgende fire grupper: højtuddannet, faglært, ufaglært samt uden for erhverv (84). Her indgår fiskere og fangere i gruppen af ufaglærte.

Hvis der anvendes denne socialgruppetilgang, vil størstedelen af bygdernes befolkning i den erhvervsaktive alder have i enten kategorien ufaglærte eller i kategorien uden for erhverv.

Når de sociale omkostninger sammenlignes mellem byer og bygder, er det mere relevant at sammenligne mellem befolkningsgrupper inden for samme socialgruppe end blot at sammenligne byernes og bygdernes gennemsnitsbefolkning, da folk med længerevarende uddannelser i byerne med deres

indkomstgrundlag som udgangspunkt bør belaste socialbudgettet mindre. Her vil en sammenligning mellem de sociale udgifter **pr. individ** i den erhvervsaktive alder for kategorierne ufaglærte og uden for erhverv i henholdsvis by og bygd vise, at omkostningerne i byerne overgår omkostningerne i stort set alle bygder. Det vil dermed blive vist, at de sociale overførselsindkomster på såvel individniveau som samlet set er væsentlig større i byerne for de to socialgrupper. Forklaringen er først og fremmest, at bygdebefolkningen i kategorierne ufaglærte og uden for erhverv i langt højere grad lever af subsistensfangst, end det er tilfældet i byerne. Samtidig har kommunerne generelt været mere tilbageholdende med offentlig hjælp i bygderne, hvilket bl.a. tidligere socialchefer har bekræftet. Ligesom boligsikringen, målt pr. indbygger i de to socialgrupper, udgør en mindre del i bygderne.

Oven i det hører, at når bygdebefolkningen i kategorien ufaglærte, inklusive fangere og fiskere, flytter til byerne, sker der ofte et fald i socialgruppe til kategorien uden for erhverv, fordi de bliver arbejdsløse og ikke kan fortsætte deres subsistensøkonomi.

Fangsten og den uformelle økonomi

Som det fremgår af ovenstående, er den eneste fangst (ud over fisk), der foregår formaliseret indhandling af i de seks distrikter, sælskind, og det er ikke alle bygder, der har et indhandlingssted for sælskind. Der har gennem flere år været et godt statistisk overblik over den fangst, der er blevet indhandlet, samt dens indhandlingsværdi, men det at der i 2008 ikke foregår anden form for formaliseret indhandling af fangst, betyder, at det er vanskeligt at få et reelt overblik over omfanget af fangst for det enkelte bosted samt over, hvad fangsten egentlig betyder for bostedets og distriktets økonomi i bred forstand.

Der er i løbet af det seneste årti gennemført et par analyser af fangstens betydning, hvor den første, *Analyse af fangererhvervet i Grønland*, er baseret på tilgængelige registerdata samt en spørgeskemaundersøgelse blandt godt en fjerdedel af erhvervsfangerne (62). På baggrund heraf vurderer den pågældende analyse, at værdien af den del af erhvervsfangerens fangst, der ikke blev indhandlet, beløb sig til 130 mio. kr. i 2003, medens den for fritidsfangerne blev vurderet til 52 mio. kr.

Den anden rapport, *Status for bosteder i Grønland* (82), opgør ikke den fangst, der ikke blev indhandlet, i værdi (kr.), men den indeholder et skøn over den ikke-indhandlede fangst som procentdel af fangerens bruttoindkomst. Skønnet er baseret på indhandlingstallene for det enkelte bosted og fangerens årlige fangstindberetninger. I rapporten formodes det, at forskellen (differencen) mellem fangstindberetninger og indhandlingstal udgør den fangst, fangerens familie selv spiser, samt den fangst, der omsættes via

andre mere eller mindre uformelle kanaler. For de familier, hvor mindst ét medlem har et erhvervsfangerbevis, beregner rapporten procentdelen af den uformelle økonomi ved at gange (multiplicere) den ikke-indhandlede fangstmængde med den enkelte arts gennemsnitspris på brættet i det pågældende distrikt. *"I beregningerne indgår udelukkende hushold, hvor mindst et af husholdets medlemmer er registreret med erhvervsfangerbevis"*^t (82: s. 140). Fra disse hushold (husstande) indgår al indberettet fangst og altså også den fangst, der er indberettet af andre husstandsmedlemmer, ligesom husstandens samlede skatteindberetninger indgår i beregningen. Rapporten vurderer, at den uformelle økonomi for personer med erhvervsfangerbevis på landsplan har en værdi af omkring 6 % af husstandenes formelle økonomi, hvor der er nogle variationer bostederne imellem, og procentsatsen vurderes også at være dækkende for bygderne samlet set. Samlet set skønner rapporten den uformelle økonomi til at udgøre 1 til 1,5 % af nationalproduktet (82: s. 139).

Det at beregne dels fangstmængden, dels den uformelle økonomiske værdi af fangsten for det enkelte bosted indebærer nogle udfordringer, og der kan derfor stilles spørgsmålstejn ved især den seneste rapportes resultater. I det følgende peges på nogle af de centrale udfordringer ved at opgøre fangstens økonomiske værdi.

Erhvervsfangerbeviset et mangelfuldt datagrundlag

I de seks distrikter, der tilsammen omfatter halvdelen af landets bygder og mere end halvdelen af bygdebefolkningen, kan der alene indhandles sælskind samt for nogle bygders vedkommende fisk. Det gør det problematisk udelukkende at basere en vurdering af fangstens uformelle værdi på husstande med erhvervsfangerbevis.

Et af de centrale krav for at få et erhvervsfangerbevis er, at ansøgeren har *"en bruttoindkomst fra fangst, jagt og fiskeri på mindst 50 % af pågældendes samlede bruttoindkomst"* (Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug, 1999, § 4, stk. 4) (85). Det betyder, at fangere ved bosteder uden indhandlingsanlæg til fisk inden for en rimelig radius ikke skal modtage meget i sociale overførsler eller have ret meget deltidsarbejde, før det at få et erhvervsfangerbevis bliver vanskeligt. Hvis vedkommende blot skal opretholde en lav bruttoindkomst på 60.000 kr. årligt, skal der som minimum indhandles 99 sælskind af god kvalitet med den nuværende gennemsnitspris på 305 kr. pr. skind. Det kan godt blive en udfordring i en del distrikter, når der tages højde for sælernes fældningsperiode og øvrige periodiske nedlukninger af sælskindsindhandling. Samtidig er der nogle bygder, der ikke har indhandling af sælskind.

t Alle erhvervsfangere og fritidsfangere opfordres en gang årligt til at indberette deres fangst via et skema, der udsendes af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.



Alternativet til at have en så stor sælskindsindhandling er, at vedkommende over for skattevæsenet kan selvangive tilpas meget salg af øvrig fangst for at nå op over 50 % af bruttoindkomsten, og at værdien af den solgte fangst bliver selvangivet, hvilket der vendes tilbage til.

Selvom sælskindsindhandlingen er reduceret, og priserne er lave, har fangst og indhandling af skind fortsat betydning for mange familier i Ammassaliks bygder. Tiniteqilaq, Ammassalik, juni 2007.

Hvis fangeren ikke indhandler fisk, er incitamentet til (tilskyndelsen til) at have et erhvervsfangerbevis alene at kunne nedlægge de arter, som isbjørn, hvalros, narhval mv., der helt eller delvist er forbeholdt erhvervsfangere. Men de fleste i bygderne er i familie med en erhvervsfanger, og mobiltelefonen er opfundet, og så er det meget vanskeligt efterfølgende at afgøre, hvem der trykkede på aftrækkeren, da isbjørnen blev skudt, hvis det er en erhvervsfanger, der bringer den hjem til bygden.

Der er derfor i bygder – uden direkte mulighed for indhandling af fisk – en del mennesker, der helt eller delvist ernærer sig gennem fangst, uden at de har et erhvervsfangerbevis, og deres fangst indgår derfor ikke i ovennævnte rapporters beregninger.

Upålidelige fangstindberetninger

Det kan være tvivlsomt at basere en vurdering af fangstens omfang på de indberetninger, som erhvervs- og fritidsfangere årligt indsender til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Først må man spørge: Hvad er incitamentet til at indberette korrekt? Dernæst: Hvad er chancen for, at der huskes rigtigt? Indberetningernes usikkerhed kan gå i begge retninger fra personer, der ligesom den glade lystfisker ønsker at fremstå som en, der har fanget meget, til den beskedne glemsomme eller den, der har et incitament til at underrapportere.

Hvis man på grund af manglende indhandlingsmuligheder ikke kan få et erhvervsfangerbevis, er der selvsagt nogle arter som isbjørn, narhval mv., man ikke selv indberetter, da de kun må fanges af erhvervsfangere. Isbjørnen vil formodentlig blive indberettet af den, der formelt nedlagde

dyret, for kamikposten får hurtigt spredt rygterne om isbjørnefangst. Men en hvalros, hvidhval, narhval, et rensdyr, en moskus mere eller mindre?

Hvis man ikke har erhvervsfangerbevis og modtager sociale overførsler, er det måske ikke det mest oplagte at indberette 20 eller flere sæler. Det giver mening at indberette en håndfuld, for dem kan familien nå at fortære, men hvis tallet er stort, kunne skatte- eller socialvæsenet måske finde på at spørge, om resten er solgt. Hvis man bor et sted med fiskeindhandling og alene gennem fiskeindhandlingen får en betydelig skattepligtig indkomst, er det måske ikke det mest nærliggende på fangstindberetningen at opgive 20 rener og 5 moskusokser eller 2 nar- og hvidhvaler, da det hurtigt kan indebære et relativt stort skattepligtigt beløb.

Med andre ord må man forudse en vis forretningsmæssig kreativitet i forhold til fangstindberetninger fra en del af målgruppen. Storbyernes fritidsfangere med høj skattepligtig indkomst kan roligt indberette den lovlige fangst, da deres fangst normalt ikke vil blive beskattet. Dertil kommer, at en del af befolkningen og måske specielt i bygderne lever i en anden kulturel referenceramme, hvor det med indberetningsskemaer måske ikke er det mest nærliggende.

Modsat vurderer forfatterne bag de tidligere nævnte rapporter, at fangstindberetningerne samlet set er rimeligt valide, fordi der er fundet nogenlunde overensstemmelse mellem dem og de spørgeskemaundersøgelser og interviews, der er gennemført i samme periode (62; 86). Om der kan sluttet sådan, eller om de personer, der er blevet interviewet, har husket, hvad de har indberettet af fangst, står ubesvaret hen.

Værdien af fangst og fisk mv.

En anden stor udfordring er, at værdien af fisk, bær, kvan og andet ikke indgår i vurderingen. Der findes ikke en logisk sammenhæng mellem muligheden for at indhandle fisk og så muligheden for at fiske til eget behov. Ved alle grønlandske bosteder kan man relativt let sejle ud og pilke sin aftensmad eller sætte et garn, og det bliver i høj grad gjort i bygderne. De fleste steder kan der mageligt fiskes til mere end eget behov, og det distribueres dels i bygden, dels sendes nogle fisk som frosne ørreder og laks, tørrede torsk samt tørret eller røget ørred og laks mv. ad forskellige kanaler rundt i landet til videresalg.

I forhold til bær, kvan mv. er der naturligt nok store regionale forskelle. Men også det fordeles ad forunderlige veje over det ganske land. Der findes i det hele taget et fintmasket net til uformel distribution af grønlandske fødevarer, hvor de sydligste bygder bidrager med tørret kød og spæk af klapmydse, ørred, laks, bær, kvan mv. Kangaatsiaqs bygder bidrager med store mængder

ren og moskus, Upernaviks nordlige bygder bidrager med store mængder mattak fra narhval og så fremdeles. Her er den naturlige sammenhæng, at de bygder og distrikter, der har adgang til de mest eftertragtede råvarer, også har den største uformelle omsætning. Ved at spørge de rette steder kan man stort set altid få eller købe den ønskede vare, uanset hvor i landet den kommer fra, da der altid vil være nogle, der har den liggende i fryseren.

Dagbogsnotat – Kaffemik i Upernavik distrikt

Til kaffemik i en nordgrønlandsk bygd præsenteres man jævnligt for den lækreste blåbærtærte, kigger undrende gennem vinduet på det stort set golde landskab og spørger forundret værten, hvor de blåbær kommer fra. Og værten svarer: *Nå, dem har jeg købt af min tantes svigerinde i ...*, hvorefter der følger et bygdenavn i det sydgrønlandske.

Som det senere vil fremgå, har de enkelte bygder deres fangstmæssige styrker og fordele, som ofte spiller en ikke ubetydelig rolle i den uformelle økonomi. Dertil kommer de mængder af fangst og fisk, der distribueres internt i den enkelte bygd, og hvor der ofte ikke indgår penge i distribueringen. En del mindre bygder har i en eller anden udstrækning bibeholdt de gamle traditioner med kødgaver, hvor fangst af større havpattedyr, inklusive isbjørn, fordeles mellem bygdens indbyggere, medens der i de større bygder foregår en mindre formaliseret distribution internt i den pågældende familie, men hvor der også ofte fordeles ud fra nogle trangskriterier, så de familier eller personer, der ikke selv kan sikre fangst eller fisk, tilgodeses.

Som sagt er det vanskeligt at opgøre værdien af den fangst og de fisk mv., der ikke officielt indhandles, og der er ikke i studiet gjort forsøg på at opgøre den. Men i erkendelse af at udvalget i Pilersuisoqs frysedisk ofte er meget sparsomt, er der gjort et forsøg på at få en ide om betydningen af den fangst og fiskemængde, der indgår i egen husholdning eller distribueres internt i bygden. For at belyse problemstillingen har Pilersuisoqs regnskabsafdeling beredvilligt fremsendt en udskrift over alt salg af fødevarer i bygdebutikkerne i de seks distrikter, der indgår i studiet.

En opgørelse over hver bygdebutiks samlede salg af kød- og fiskeprodukter som frossen, konserver mv., eksklusive egentlig pålæg, viser, at bygderne i Kangaatsiaq distrikt pr. indbygger køber for omkring 5 kr. om dagen, og at bygderne i Nanortalik, Qaqortoq og Ammassalik distrikter ligger på omkring 8 kr., medens Upernaviks bygder ligger på omkring 9 kr. pr. indbygger pr. dag. De to fåreholderbygder i Narsaq skiller sig ud ved at ligge på omkring 14 kr. pr. indbygger pr. dag, skønt de har let adgang til fårekød. Et centralt element i forståelsen er, at befolkningen i bygderne generelt spiser mere kød og mindre brød og pålæg, end det gælder i byerne og i særdeleshed for den

danske del af befolkningen. Når man har bygdernes relativt høje fødevarerpriser i baghovedet, er det tydeligt, at fangst spiller en afgørende rolle i bygdernes fødevarerforsyning, selvom der nogle steder desværre af økonomiske grunde er en tendens til, at befolkningen vælger de billigste og dårligste fødevarer i frysedisken.

I betragtning af befolkningens store forkærlighed for grønlandske fødevarer bliver billedet endnu tydeligere. Her ligger indkøbet i Pilersuisoq pr. indbygger i de fleste bygder på eller under 1 kr. dagligt – eller under 350 kr. årligt, og en stor del af det beskedne beløb går til køb af en smule grønlandsk lam og får for knap 100 kr. årligt pr. indbygger.

Pilersuisoqs salgstal underbygger fint billedet af at komme i bygdehjem. Der står som oftest en gryde og simrer med en variant af *suaasat*, som er baseret på det fangstdyr eller den fisk, som dagen byder på. Vurderingen stemmer også væsentlig bedre overens med den førstnævnte rapport (62), hvor det konkluderes, at fangeren i 2003 gennemsnitligt bidrog med fangst af en værdi fra 29 kr. dagligt til eget hushold i Nordgrønland, faldende til 4 kr. i Sydgrønland, hvortil kommer den fangst, der distribueres i bygden. Med de forringelser, der har været af indhandlingsmuligheder, hvor de seks distrikter i dag alene kan indhandle sælskind og fisk, er der ingen grund til at antage,



at værdien af den uformelle økonomi er blevet mindre. Og på baggrund af studiets gennemførte interviews i bygderne og det meget begrænsede salg af kød og fisk i bygdernes butikker er der grund til at antage, at fangst og fiskeri til eget og bygdens forbrug betyder mere, end førstnævnte rapport vurderer (62), specielt i Sydgrønland.

Selv i en del bygder uden direkte indhandlingsmuligheder har fisk stor betydning for det daglige hushold. Aappilattoq, Nanortalik, august 2010.

Konflikten mellem pengeøkonomi og fangerkultur

Hele problemstillingen omkring den del af fangsten, der ikke (kan) indhandles, afspejler, at fangst i bygdebefolkningens øjne ikke alene er et spørgsmål om salg og dermed økonomi, men netop for en stor dels vedkommende er en vigtig del af eksistensgrundlaget. Hvis fangsten alene blev opfattet som

økonomi, ville det forhold, at den ikke formelt kan indhandles, af fangerne blive opfattet som nærmest katastrofalt og som noget, der ville udløse arbejdsløshed og erhvervskrise. Men for bygde- og yderdistriktsbefolkningen er fangst historisk og kulturelt helt op til i dag blevet opfattet som primært en måde at skaffe sig, familien og bopladsfæller føden på, og som samtidig periodisk havde den fordel, at dele af fangsten kunne omsættes til penge-økonomi.

På den måde adskiller fangst sig fra fiskeri i Grønland, fordi fiskeri historisk set ikke har haft den samme betydning i selvforsyningen, og i forhold til selvforsyning og subsistensøkonomien er fiskeri blevet opfattet som en integreret underafdeling af fangsten. Fra begyndelsen af forrige århundrede udviklede fiskeri sig til et egentligt økonomisk erhverv, der løbende blev effektiviseret og centraliseret. Naturligvis har fangst også gennemgået en teknologisk udvikling og kommerialisering, men langt fra i samme omfang. Og den fangst, der for alvor blev kommerialisering, var den, som blev gennemført af andre, som canadiernes sælfangst på Newfoundland-banker og nordmændenes sæl- og hvalfangst i storisen langs østkysten.

En af de ting, der har karakteriseret fangst for inuitter i Grønland, er, at når indhandlingen stoppede, fortsatte fangsten – og således også i dag. Hvorimod ingen vil fortsætte med at fiske i større omfang, hvis fiskefangsten ikke kan afsættes til formaliseret indhandling. Det eneste, der vil blive fisket, er til eget forbrug samt den mindre del, der sælges på brættet i byerne, eller som tørres, saltes eller ryges og distribueres ad de uofficielle kanaler.

Det er også en af de vigtige forklaringer på, at bygdebefolkningen og fangerne i byerne ikke opfatter fangst og fisk, der distribueres ad uofficielle kanaler, som sort økonomi, for sådan har man altid gjort. Man fanger til eget og bopladsens forbrug og til tuskhandel med andre, som har noget andet at bytte med. Om byttet er anden fangst, redskaber, varer eller penge, har i den forbindelse ingen betydning.

Dermed bringes fangst og den uofficielle økonomiske omsætning, den medfører, i et direkte modsætningsforhold til den herskende økonomiopfattelse i centraladministrationen og blandt de eksterne konsulenter, der udarbejder redegørelser, analyser mv. For i den almindelige økonomiske teori fordrer eksistensen af et erhverv, at der skabes en registrerbar indtægt, som kan beskattes. Når der ikke er en registrerbar indkomst eller kun en meget begrænset, ses det som et udtryk for manglende indtægt eller som en sort indkomst, der bør beskattes.

Den primære forklaring på, at der ikke findes formaliserede og velfungerende indhandlings- og distributionsstrukturer, er, at indhandling og distribution af

fangst ud fra de gængse økonomiske termer ikke opfattes som kommercielt rentabel, fordi de tidligere eksisterende strukturer var afhængige af subsidiering (økonomisk støtte fra hjemmestyret). I den argumentation overses det, at alle andre fødevarer undtagen grønlandske fisk og skaldyr, der formaliseret sælges i Grønland, er langt mere subsidieret, end fangst og primært sælskindsindhandling er det i dag. Den eneste anden fødevarerproduktion, der foregår i Grønland til internt brug, er fårehold, og fårehold er et af landets mest subsidierede erhverv, som det senere vil blive belyst. Og langt størstedelen af de fødevarer, der importeres fra Danmark, er om noget subsidieret gennem EUs forskellige landbrugsstøtteordninger.

Med som en lille del af forklaringen på de manglende indhandlingsstrukturer hører, at de strukturer, der har eksisteret, ikke blev benyttet tilstrækkeligt, fordi de alternative strukturer i store dele af befolkningen blev opfattet som de "rigtige" og i øvrigt måske også gav fangeren en bedre nettoindtægt.

Der er over tid i Grønland sket et skift i opfattelsen af fangst. Hvor fangst har gået fra at være det bærende og kulturbærende erhverv, der nød meget stor respekt i befolkningen, ses fangererhvervet i dag af størstedelen af befolkningen i byerne som et uddøende "museumserhverv", der subsidieret drives af dem, der ikke kan finde andet og bedre fodfæste på arbejdsmarkedet. Fangst opfattes ikke længere som et egentligt erhverv, og det hænger uhjælpeligt sammen med, at fangerne ikke formelt skaber en nævneværdig indtægt. Dette skift er en logisk følge af den danske politik i efterkrigstiden, hvor målet var, at Grønland skulle bringes økonomisk på fode og gerne på niveau med Danmark. Allerede G50- og G60-planerne karakteriserer fangst som et erhverv, der ikke kunne skabe tilstrækkelig indkomst og samfundsmæssigt afkast, hvorfor befolkningen skulle overgå til fiskeri og fiskeforarbejdning (3; 7).

I og med at fangererhvervet ikke formelt skaber nogen nævneværdig indtægt, der opgives til skattevæsenet, fremstår erhvervet statistisk set som fattigt, og her opstår en anden interessant brydningsflade til den samfundsmæssigt herskende økonomiopfattelse. At det opfattes som fuldt legitimt, når en håndværksmester eller fåreholder med en omsætning i millionklassen ender med en skattepligtig indkomst forbløffende tæt på nul, medens det opfattes som manglende indtægt, hvis en fanger stort set ikke har registreret indkomst. Her vender argumentationen tilbage til, at fangst ikke opfattes som et egentligt erhverv, fordi det ikke officielt skaber en indkomst.

Det er i sig selv tankevækkende, når fårehold med en samlet formaliseret indhandling på 10 mio. kr. i 2003 (87) opfattes som et erhverv, medens fangst med en estimeret ikke-registreret omsætning på 130 mio. kr. for erhvervsfagere og 52 mio. kr. for fritidsfagere (2003) (62), hvortil kommer

den indhandlede fangst, ikke opfattes som et egentligt erhverv. Samtidig opfattes fåreholdernes uformelle økonomi som beskeden (86: s. 144), selvom folk med tilknytning til erhvervet selv fremhæver stalddørssalget som et ikke ubetydeligt indkomstbidrag. Ud over at fangst ikke skaber nævneværdig officiel økonomi, indgår der formodentlig den mere kulturelt betingede forklaring, at fårehold i den danske, skandinaviske og vestlige forståelsesramme er et erhverv, hvor fåreholderen langtidsplanlægger, sår og høster, medens fangst i den kulturelle forståelsesramme (kontekst) mere er et historisk erhverv, der bl.a. omfatter pelsjægere og fangstmændene i Nordøstgrønland, der ikke såede, men alene høstede. Tilsyneladende har det grønlandske samfund tilegnet sig den del af den danske og vestlige kultur på dette punkt, hvor fangeren ender i kategorien af ikke-erhverv.

Ukendt omfang af den uformelle økonomi

Der er andre udfordringer med den ikke-registrerbare økonomi, hvor omfanget ligeledes er ukendt. Det handler bl.a. om forskellige typer af vennetjenester, der er et vigtigt element i den grønlandske kultur, ligesom det omfatter restancer til det offentlige og det, der i mere traditionel forstand karakteriseres som sort økonomi. Når der tales om den egentlige "sorte" økonomi, er der muligvis en tendens til, at omfanget skifter mere over på den befolkningsgruppe, der har en dansk eller vestlig referenceramme (hvor der ikke skeles til etnisk baggrund). Blandt håndværksmestre, håndværkere, servicevirksomheder etc. vurderes det, at det er relativt udbredt at "arbejde uden for regning" og dermed undgå beskatning af det pågældende arbejde eller den pågældende ydelse.

Dertil kommer de mere almindelige vennetjenester, der formodentlig omfatter langt størstedelen af befolkningen, som eksempelvis gælder betaling for at blive sejlet eller kørt med snescooter til et givet sted. Der er et interessant skisma i debatten om den grønlandske økonomi, hvor subsistensøkonomien opfattes som en delvis skatteunddragelse, fordi salg af fisk og fangst til venner eller på brættet udgør en indtægt, hvorimod det sorte eller grå arbejde i mindre omfang tematiseres. Det er i den forbindelse tankevækkende, at der de seneste år er foregået et skift i den danske økonomiske debat fra et fokus på sort økonomi over mod at se nabo- og vennetjenester og frivilligt socialt arbejde som social ansvarlighed og som noget, der skal fremmes for at aflaste velfærdssamfundet og reducere den klientgørelse, der opfattes som fremmedgørende. Måske vil en tilsvarende udvikling i Grønland omfatte subsistensøkonomien og den fortsat udbredte brug af "kødgaver" i bygder og yderdistrikter.

Det egentlige omfang af den ukendte økonomi er en relativt ukendt størrelse. Som nævnt vurderes det i *Status for bosteder i Grønland*, at erhvervsfangernes subsistensøkonomi bidrager med omkring 1-1,5 % af det samlede

nationalprodukt, og at bidraget for bygderne samlet set ligger på omkring 5,5 % af den formelle økonomi (82). Et andet bud er, at subsistensøkonomien for den samlede grønlandske befolkning udgør ca. 20 % af rådighedsindkomsten (husholdningernes disponible indkomst). Dertil kommer indtægter fra turisme, lejes huslejerestancer mv., og samlet vurderes det, at den ikke-registrerede indkomst udgør 25-30 % af rådighedsindkomsten (21). Der ses dermed en meget stor spredning i vurderingerne fra tilgængelige analyser, som de ca. 10 år, der er gået mellem analyserne, ikke kan forklare. Derfor er der et behov for at få problemstillingen nærmere belyst.

Store forskelle mellem bygder

Det har gennem indsamling af en række økonomiske data fra kommuner, hjemmestyret, forsyningsvirksomheder, indhandlingsvirksomheder mv. været muligt at danne et rimeligt nøjagtigt overblik over det gennemsnitlige indkomstgrundlag, inklusive sociale overførselsindkomster for bygdebefolkningen i den erhvervsaktive alder. Men beregningen har den store svaghed, at den ikke omfatter værdien af subsistensøkonomien og dermed værdien af fangst og fisk mv., der distribueres pengeløst i bygden, samt det, der ad uofficielle kanaler omsættes rundt om i landet. Dermed bliver der tale om en ufuldstændig analyse af bygdernes indtægts- og erhvervsgrundlag.

Hvis der ses på den del af indtægts- og erhvervsgrundlaget, der er knyttet til den officielt registrerbare økonomi, viser der sig en meget stor spredning, hvor gennemsnitsindkomsten for nogle bygder er mere end det dobbelte for andre.

Nok mest overraskende viser der sig en meget stor spredning for, hvor meget det offentlige bidrager til det enkelte bosteds økonomi. Kombinationen af offentlige lønninger og sociale overførselsindkomster ligger for bygderne i Nanortalik, Upernavik og Ammassalik distrikter markant under byernes gennemsnit. Hvor bygderne i Kangaatsiaq ligger lidt højere, men stadig pænt under byerne, ligger Qaqortoqs bygder på byniveau og Narsaqs en del over.

De offentlige forsyningsvirksomheder betyder relativt lidt for den gennemsnitlige indkomst. Og der er en forudsigelig, meget stor spredning i, hvor meget indhandlingen af primært fisk betyder. For at vurdere bygdens samlede indkomst- og erhvervsgrundlag er det nødvendigt også at inkludere subsistensøkonomien, og som det fremgår, varierer fangstens betydning meget mellem distrikterne og fra bygd til bygd, og her spiller fangstunderlaget en afgørende rolle. Det betyder eksempelvis, at de af Upernaviks bygder, der har en relativt beskeden fiskeindkomst, opretholder en samlet rimelig indkomst i kraft af fangstens uformelle økonomi, men det kan ikke læses ud af de præsenterede grafer, fordi indtægten ikke registreres.

Tilsvarende har bygderne i Kangaatsiaq en rimelig indkomst og materiel levestandard i kraft af en kombination af fiskeindhandling og subsistensøkonomi gennem fangst, selvom deres muligheder for fiskeindhandling er noget mere begrænsede og fiskeunderlaget noget mere ustabilt end i Upernavik. Medens en del bygder i Nanortalik og i Ammassalik, hvor der kun findes meget begrænsede fiskeindhandlingsmuligheder, samtidig lider under et mindre godt fangstunderlag. For Narsaqs bygder spiller fangst ingen rolle og for to af bygderne i Qaqortoq har fangst kun begrænset betydning, mens fangst spiller en relativt stor rolle for Qassimiut.

Det, der for alvor kan undre, er den manglende sammenhæng mellem de offentligt finansierede indkomster, hvad enten det er lønninger eller sociale overførsler, og det enkelte bosteds øvrige erhvervsgrundlag, uanset om der ses på formel indhandling eller den uformelle subsistensøkonomi.

Lidt hårdt ridset op opretholder gennemsnitsindbyggeren i den erhvervsaktive alder i bygderne i Kangaatsiaq og specielt i Upernavik en rimelig indkomst, hvor indhandling af fisk og den uformelle subsistensøkonomi spiller en relativt stor rolle. Det er også forklaringen på, at der ikke i Upernavik distrikt er foregået en vandring fra de nordligste og sydligste bygder mod distriktets midte, hvor mulighederne for indtjening gennem fiskeri af hellefisk er betydeligt større.

Bygdeindbyggerne i Qaqortoq opretholder ligeledes en rimelig gennemsnitsindkomst, men den er primært finansieret af det offentlige, hvortil indbyggerne i Qassimiut kan lægge en betydelig indkomst fra indhandling. Og indbyggerne i Narsaqs to fåreholderbygder opretholder en høj gennemsnitsindkomst, finansieret af det offentlige, hvori ikke indgår eventuelle indkomster fra fårehold.

Tilbage er der de to distrikter Nanortalik og Ammassalik, hvor den gennemsnitlige, offentligt finansierede indkomst er på næsten samme lave niveau som Upernavik, men hvor der stort set ikke findes indhandlingsmuligheder for fisk, og fangstunderlaget formodentlig er noget ringere. Det betyder samlet set, at der i disse distrikter findes det, man kan karakterisere som egentlig fattigdom – også i byerne. At dele af befolkningen i de to distrikter er blevet boende i bygderne, kan tilskrives subsistensøkonomien.

Kapitel 4

De offentlige udgifter og bygderne

Målet med forskningsspørgsmålet **Hvad er de offentlige udgifter i forbindelse med bygderne?** er i størst mulig udstrækning at vurdere, om bygdebefolkningen målt pr. indbygger medfører højere offentlige udgifter end den øvrige befolkning i Grønland, og om der er en forskel mellem distrikterne og mellem bygderne internt i et distrikt. Det indebærer, at der udelukkende fokuseres på den del af den offentlige økonomi, der er direkte bostedsrelateret.

Når der almindeligvis peges på, at bygderne er dyre, henvises der ofte til områder som infrastruktur, sundhed, uddannelse, forsyning og telekommunikation, men i forståelsen af omkostningsniveauet for det enkelte bosted indgår en række øvrige parametre. Derfor indebærer besvarelsen af spørgsmålet også en erkendelse af, at der er forskelle i sammensætningen af de offentlige udgifter for de enkelte bosteder og dermed en ikke ubetydelig forskel i det offentlige serviceniveau, der påvirker bostedets samlede omkostningsniveau. Sammenfattende bliver det dermed et spørgsmål om, på hvilken måde de offentlige udgifter for bygderne adskiller sig fra "normen".

Analysen indebærer dels en sammenligning af de offentlige udgifter mellem de gamle kommuner for at vurdere, om det samlede udgiftsniveau pr. indbygger er mindre i kommuner med større byer end i yderdistriktskommunerne. Endvidere, om der er en sammenhæng, hvor kommuner med mange bygder har et højere udgiftsniveau end andre kommuner med byer i sammenlignelig størrelse. Dels omfatter analysen en intern sammenligning af de offentlige udgifter pr. indbygger for hver af de seks udvalgte kommuner, fordelt på byen og dens bygder. Denne vurdering giver samtidig mulighed for at sammenligne udgiftsniveauet mellem bygder i forskellige kommuner.

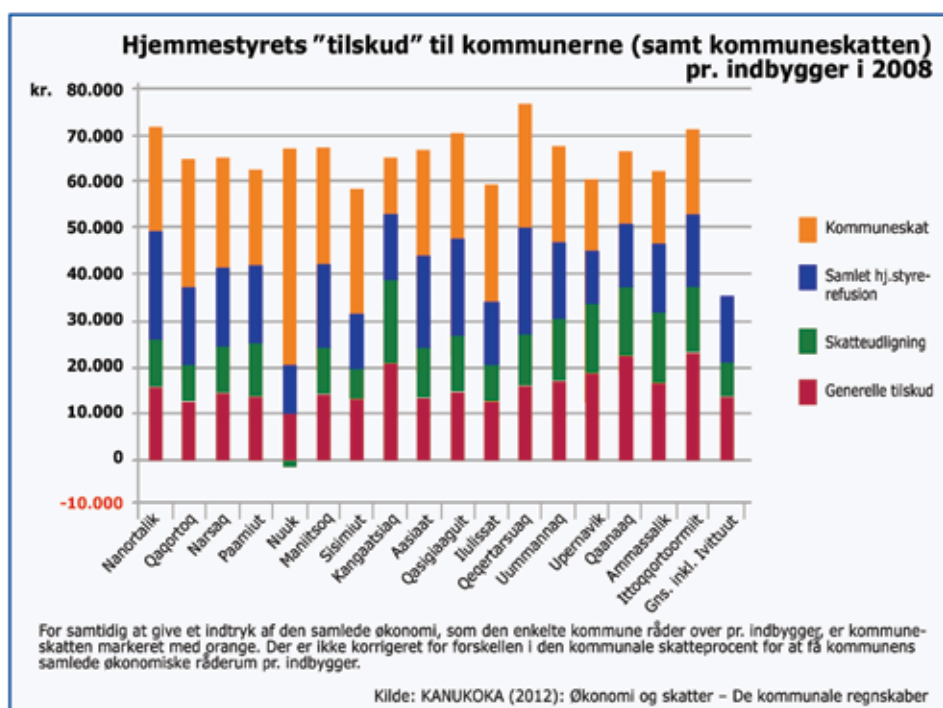
De offentlige udgifter i relation til bosted

I 2008 var Grønlands samlede offentlige udgifter 8.756 mio. kr. Heraf administrerede kommunerne 3.969 mio. kr., hjemmestyret 4.097 mio. kr., og den danske stat 689 mio. kr. (50). Analysen fokuserer på den del af de offentlige udgifter, der er relateret til bosteder og dermed er en delmængde af de offentlige udgifter. De stedsrelaterede offentlige udgifter kan groft opdeles i kommune, hjemmestyre og stat, der igen kan opdeles i driftsudgifter og anlægsudgifter.

Analysen er afgrænset til ikke at omfatte de udgifter, som den danske stat selv administrerer, fordi størstedelen vedrører landsdækkende aktiviteter som fiskeriinspektion, metrologi, politi, retsvæsen mv. I de enkelte kommuner vil staten have nogle udgifter til primært politi og retsvæsen, men på bygdeniveau er det i de fleste tilfælde meget begrænset, og det er derfor

vurderet, at statens udgifter ikke i nævneværdig grad vil påvirke en samlet analyse.

Hjemmestyret finansierer en stor del af kommunernes drift, og bidraget til kommunerne kan opdeles i: Generelle tilskud (bloktilskud ud fra veldefinerede kriterier såsom antal skolebørn, pensionister mv.); refusioner, der primært omfatter dele af de sociale overførselsindkomster, alderspension, handicapområdet samt de lokale vejlednings- og introduktionscentre Piareersarfik; og endelig skatteudligning, der skal kompensere for forskellene i beskatningsgrundlag for at sikre kommunerne nogenlunde sammenlignelige økonomiske råderum og dermed serviceniveauer. Nuuk er den eneste kommune, der direkte bidrager positivt til skatteudligningen.



Når der i bogen henvises til den del af det offentlige budget, som kommunerne administrerer, omfatter det kommunens eget budget, baseret på kommune- og selskabsskat, hjemmestyrets generelle tilskud, skatteudligningen samt hjemmestyrets refusioner i henhold til gældende regler. Begrebet omfatter således al den offentlige økonomi, som kommunen administrerer, inklusive hjemmestyrets refusioner i henhold til gældende regler, og dermed mere end kommunens officielle budget. Samlet set administrerer kommunerne knap halvdelen af den offentlige økonomi og den del, der primært er knyttet til de enkelte bosteder og til borgeren.

Hjemmestyret administrerer enkelte områder med direkte relation til bosteder og borgeren, hvor sundhedsvæsenet er det største. Et andet relativt stort område er den del af uddannelsen, der foregår efter folkeskoleniveau, samt uddannelsesstøtten. Derudover er der en række mindre områder som kirker, havne mv., der kan medføre direkte udgifter i forhold til det enkelte bosted.

For at opretholde en række primært infrastrukturrelaterede funktioner på landsplan giver hjemmestyret økonomisk støtte (subsidierer) gennem resultatkontrakter til nogle af de hjemmestyreejede virksomheder, der dermed indgår med en budgetpost i finansloven, og som derfor er en del af de offentlige udgifter i relation til det enkelte bosted.

Det offentlige, fordelt på hjemmestyret og kommunerne, er Grønlands største bygherre, og de offentlige anlægsinvesteringer har betydning for en vurdering af den offentlige økonomi i relation til det enkelte bosted.

Endelig er der nogle af de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder, der internt benytter krydssubsidieringer, hvor borgere et sted i landet gennem prisen på en given vare eller ydelse er med til at reducere prisen andre steder. Der er dermed ikke tale om en egentlig offentlig finansiering af de pågældende bosteder, men krydssubsidieringen fremhæves ofte som et af de områder, der gør bygderne urentable for samfundet, og som derfor bør indgå i en samlet vurdering.

Kommunernes økonomi

Når det i debatten om den grønlandske økonomi og bosætning nævnes, at specielt bygderne, men også de mindre yderdistriktsbyer, er dyre, er det ofte områder som socialforsorg, folkeskole, den lokale infrastruktur mv., der fremhæves, altså områder, der for en stor dels vedkommende administreres af kommunerne. Generelt står kommunerne for langt størstedelen af den direkte borgerservice, herunder folkeskole, kultur, børne- og ældreforsorg, handicapområdet, sociale overførselsindkomster, erhvervs- og uddannelsesrådgivning og kvalificering, lokale erhvervsudviklingstiltag, dag- og natrecreation, snerydning, veje, kloakering, byggemodning og meget mere. Det betyder, at kommunerne administrerer ca. halvdelen af den offentlige økonomi eller godt en fjerdedel af landets samlede økonomi.

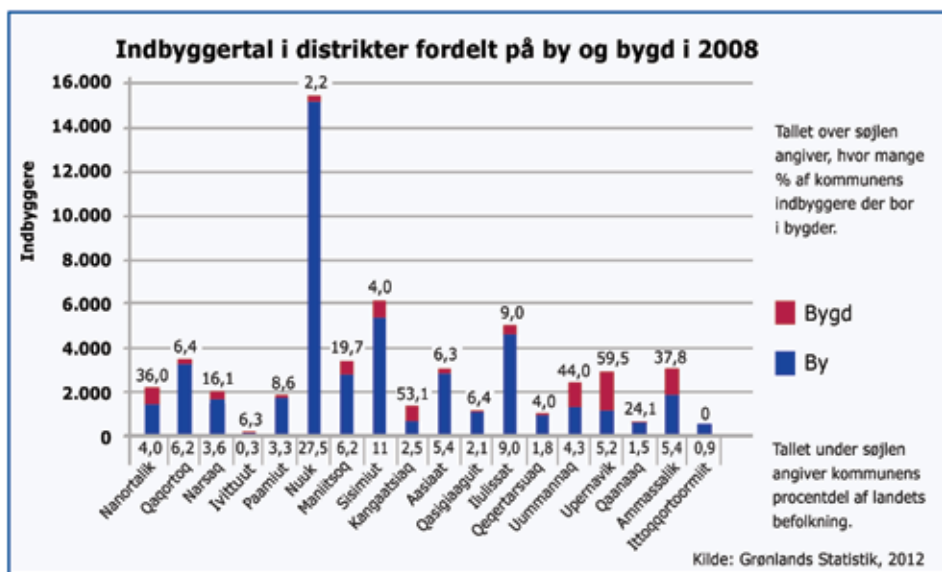
For at vurdere, om et ændret bosætningsmønster med færre og større enheder vil forbedre den grønlandske økonomi, er det derfor nødvendigt at gennemgå de kommunale regnskaber og splitte dem op på de enkelte bosteder for at se, om der er et mønster, hvor de større byer har nogle kommunale driftsomkostninger, der er mindre end yderdistriktsbyernes eller bygdernes.

Den gamle kommunestruktur

I 2008 var Grønland stadig opdelt i 18 kommuner med et indbyggerantal fra 144 i Ivittuut til 15.427 i Nuuk, og der var store forskelle mellem antallet af bosteder i de enkelte kommuner. Kangaatsiaq og Upernavik kommuner skiller sig ud ved at have mere end halvdelen af indbyggerne i en række bygder, og Nanortalik, Uummannaq og Ammassalik har en tredjedel af indbyggerne i bygderne. Hvis argumentet om, at bygderne er en belastning for kommunernes økonomi, holder, må det forventes, at de fem kommuner, der samtidig er relativt små, vil være de dyreste i stort set alle forhold.

I diskussionen er det ligeledes blevet fremhævet, at de gamle yderdistriktskommuner Uummannaq, Upernavik og Qaanaaq i nordvest samt Ammassalik og Ittoqqortoormiit på østkysten har en højere omkostning pr. indbygger, fordi de er så relativt isolerede og normalt ikke kan besejles op til halvdelen af året eller mere.

I en vurdering af den enkelte kommunes økonomi er det derfor nødvendigt at skele til bosætningsmønstret i den enkelte kommune.



Det er ikke muligt at få et eksakt overblik over, hvor mange der reelt bor de enkelte steder på et givet tidspunkt^u, fordi der er en meget stor mobilitet

^u For de større byer betyder det mindre med nogle "fejlregistreringer", men for de mindre bygder med 30 til 50 indbyggere kan enkelte "fejlregistreringer" få relativt stor statistisk betydning. I det følgende er der konsekvent benyttet Grønlands Statistiks befolkningsdata for 2008, medmindre andet er angivet.

i det grønlandske samfund (88) – også det, der kan karakteriseres som midlertidig eller periodisk mobilitet. Ofte flyttes der hen til en kæreste, et familiemedlem, efter arbejde eller fangst, og det er langt fra altid, at den enkelte er registreret der, hvor vedkommende selv oplever at bo.

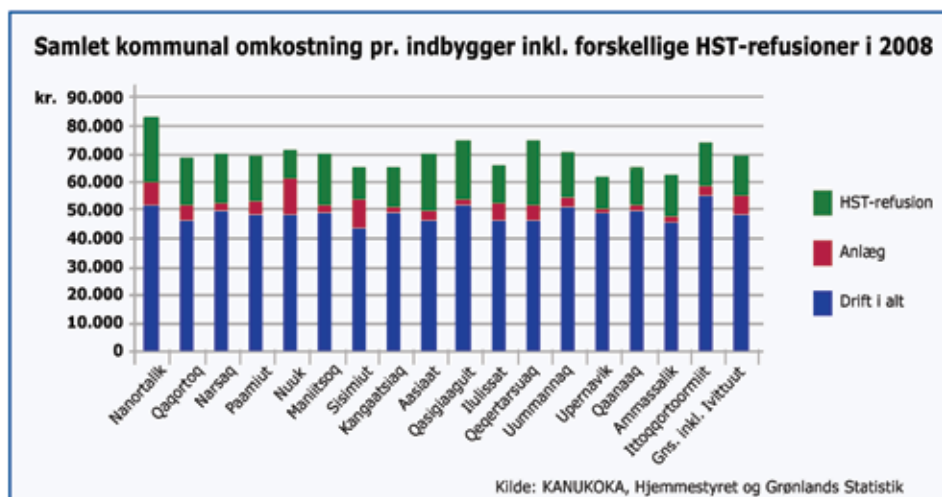
De kommunale omkostninger pr. indbygger

For at se, om der er en sammenhæng mellem kommunens indbyggertal, antallet af bygder og andelen af befolkningen i bygderne i forhold til kommunens omkostninger pr. indbygger, præsenteres i det følgende en række centrale økonomiske data.

Fordelingen er baseret på de enkelte kommuners regnskab for 2008, kombineret med nøgletal fra KANUKOKA (de grønlandske kommuners landsforening), og strukturen i sammenligningen følger den opdeling af de kommunale regnskaber i hovedkonti, der er fastlagt i hjemmestyrets konteringsregler (89).

I sammenligningen indgår landets mindste kommune Ivittuut med 144 indbyggere ikke, fordi den stort set var identisk med den nu nedlagte Flådestation Grønnedal (Kangilinnguit). Det betyder, at befolknings- og erhvervsgrundlaget var fundamentalt anderledes end i landets øvrige kommuner, at såvel udgifter på de enkelte forvaltningsområder som skatteindtægter adskiller sig markant fra resten af landet, og at Ivittuut derfor vil fortegne de grafiske præsentationer. Derimod regnes Ivittuut konsekvent med i landsgennemsnittet.

I nedenstående graf er de omkostninger pr. indbygger, som kommunerne administrerer, opdelt i følgende tre grupper: **Drift i alt** omfatter kommunens administration, det tekniske område, arbejdsmarkedet og erhverv,



socialområdet, undervisning og kultur samt forsyningsvirksomheder; **Anlæg** omfatter de kommunalt finansierede anlægsaktiviteter; **Hjemmestyrets (HST) refusion** omfatter den del af de kommunale udgifter, som hjemmestyret refunderer i henhold til gældende regler. Det gælder primært i forhold til dele af de sociale overførselsindkomster, alderspension, handicapområdet samt Piareersarfik.

Det er Sisimiut, der har de laveste driftsomkostninger målt pr. indbygger, men det bemærkes, at Ammassalik med knap 40 % af befolkningen i de fem bygder har de næstlaveste, og at driftsomkostningerne for Nuuk ligger over landsgennemsnittet, medens det er Ittoqqortoormiit, der har de højeste. Inkluderes de kommunalt finansierede anlægsudgifter, bliver Nuuk landets dyreste kommune, medens Ammassalik bliver den billigste.

Det mest bemærkelsesværdige er dog, at Upernavik Kommune med over halvdelen af befolkningen i ni bygder bliver landets billigste kommune pr. indbygger, når hjemmestyrets refusioner (primært på social-, handicap- og ældreområdet) inkluderes, og at den næstbilligste er Ammassalik. Det glemte yderdistrikt Kangaatsiaq med over halvdelen af befolkningen i de fire bygder er tredjebilligst, og verdens nordligste kommune Qaanaaq med kun 831 indbyggere og fire bygder er den femte billigste. Den eneste store kommune, der er billigere end Qaanaaq er landets næststørste by Sisimiut med to bygder samt landets internationale lufthavn Kangerlussuaq, der alt andet lige økonomisk bør tælle på plussiden.

Til gengæld var Nanortalik i 2008 med en tredjedel af befolkningen i fem bygder landets absolut dyreste kommune pr. indbygger, fulgt i nævnte rækkefølge af Qeqertarsuaq og Qasigiannguut med hver én lille bygd og Ittoqqortoormiit, der formelt ikke har nogen bygder. Medens de samlede kommunalt administrerede omkostninger for Nuuk og dens to mindre bygder ligger noget over landsgennemsnittet.

Den relativt store forskel i de kommunale anlægsudgifter har betydning for, hvor store kommunens samlede omkostninger bliver pr. indbygger, hvor de to hurtigst voksende byer Nuuk og Sisimiut set over en årrække ligger markant højere end resten af landet. Trækkes de kommunale anlægsudgifter ud af de omkostninger, kommunerne administrerer, bliver Sisimiut landets billigste, fulgt af Nuuk. Men Upernavik og Ammassalik holder sig stadig blandt de billigste og væsentligt under landsgennemsnittet, medens Nanortalik forbliver den dyreste.

De kommunale anlægsudgifter for de mindre kommuner og i yderdistrikterne varierer meget fra år til år, og set over en årrække ligger de væsentlig lavere end i de større byer.

Omkostningerne afspejler serviceniveauet

De stordriftsfordele, som Nuuk Kommune med over en fjerdedel af landets indbyggere måtte forventes at have, slår tydeligvis ikke igennem. En del af forklaringen er, at en hovedstad i rivende udvikling vil have et langt højere niveau for anlægsaktiviteter, men der er også andre forhold, der spiller ind, og som vil blive belyst i de følgende afsnit.

Der er således ikke en entydig sammenhæng mellem antallet af bosteder, eller om kommunen er et yderdistrikt, og så de samlede driftsomkostninger, som kommunen administrerer, pr. indbygger. De relativt store udsving afspejler sig bl.a. i store forskelle i serviceniveauet samt i forskellige måder at håndtere de sociale overførselsindkomster på.

I forhold til de samlede omkostninger, kommunerne administrerer, ligger tre af de fire "vækstcentre" Sisimiut, Ilulissat og Qaqortoq lidt under landsgennemsnittet, medens Nuuk ligger lidt over. Men det er bemærkelsesværdigt, at Upernavik med over halvdelen af befolkningen i de ni bygder er landets billigste, og at Ammassalik med knap 40 % af befolkningen i fem bygder er næstbilligst. Vestkystens "mellemstore" kommuner som Narsaq, Paamiut, Maniitsoq og Aasiaat, der har en relativt beskeden del af befolkningen i bygderne, og som normalt ikke opfattes som yderdistrikt, trækker gennemsnittet op, medens de relativt små kommuner Qasigiannnguit og Qeqertarsuaq med 4-6 % af befolkningen i deres ene bygd er blandt de dyreste og dyrere end den evigt udskældte Ittoqqortoormiit.

Nu kan det indvendes, at 2008 var det sidste regnskabsår inden kommunesammenlægningen og derfor var atypisk, hvilket der vendes tilbage til.

Når der ikke er en entydig sammenhæng mellem indbyggertal og antal bygder og så kommunernes driftsomkostninger pr. indbygger, er det nødvendigt at se på, om der er et mønster i forskellene, og hvad de betyder.

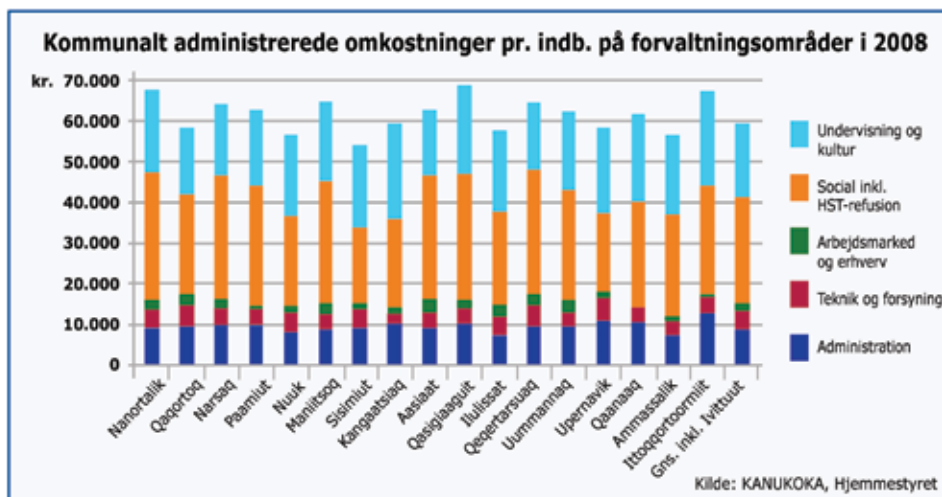
Administration

I gennemsnit bruger kommunerne lige knap 9.000 kr. pr. indbygger til administration, og netop i forhold til administration er det forventeligt, at der kan opnås stordriftsfordele. Ittoqqortoormiit med kun godt 500 indbyggere er da også den dyreste kommune med 12.600 kr. – lige bortset fra at Ivittuut bruger mere end det dobbelte. Men det er bemærkelsesværdigt, at Ammassalik med fem bygder har landets billigste administration på 7.200 kr. pr. indbygger, og at Sisimiut ligger over landsgennemsnittet.

Teknisk område og forsyningsvirksomhed

I forhold til det tekniske område og den kommunale forsyningsvirksomhed må antallet af bosteder og transportinfrastrukturen til bostederne

uundgåeligt have betydning for omkostningsniveauet. Men Kangaatsiaq med fire bygder er suverænt landets billigste og bruger kun 2.700 kr. pr. indbygger på området, og de traditionelle yderdistrikter, undtagen Upernavik, ligger under landsgennemsnittet på 4.500 kr., medens Nanortalik ligger på gennemsnittet. Yderdistrikternes lave omkostningsniveau på det tekniske område og i forbindelse med den kommunale forsyningsvirksomhed afspejler et entydigt dårligere serviceniveau – specielt i bygderne.



Undervisning og kultur

Den største post på de kommunale budgetter, når hjemmestyrets refusioner på primært det sociale område ikke medregnes, er undervisning og kultur, hvor kommunerne selv afholder stort set alle driftsomkostninger.

I forhold til førskolebørn er der den klare sammenhæng, at de større byer, der har pasningstilbud, har større udgifter på området, medens der sjældent findes pasningstilbud i bygderne. Folkeskolen er den absolut største post på området, og her er det mere relevant at vurdere omkostningerne i forhold til antallet af elever end i forhold til indbyggertallet. Landsgennemsnittet ligger på 56.400 kr. pr. elev med Aasiaat som den billigste med 44.800 kr. og Kangaatsiaq som den dyreste med 70.900 kr. Ivittuut med 13 elever er dog oppe på 107.600 kr. pr. elev. Igen er det bemærkelsesværdigt, at Upernavik med ni bygder og dermed ti skoler ligger væsentligt under landsgennemsnittet med 54.420 kr. og tilsvarende for Uummannaq med 7 bygder på 54.900 kr. pr. elev. Her er en del af forklaringen, at specielt bygdeskolerne er underbemandet med uddannede lærerkræfter, hvor lønniveauet for de uddannede timelærere er lavere, og det påvirker undervisningens kvalitet. Noget af forklaringen på at Kangaatsiaq ligger så højt, er, at skolen i Kangaatsiaq by helt ekstraordinært var "overbemandet" af uddannede lærere i skoleåret 2008-09,

fordi der var intentioner om at udvide skolen til at omfatte 11. klassetrin, hvilket dog ikke blev gennemført. Det, at både byens og bygdernes børn afslutter folkeskolen i Aasiaat, betyder, at Kangaatsiaq kommune betaler Aasiaat for skole- og kollegiepladser.

Et andet forhold, der mudrer billedet, er, at nogle af de mindre kommuner har konteret de kommunale vejlednings- og uddannelsescentre, Piareersarfik, under undervisning og kultur, hvor de ifølge hjemmestyrets kontovejledning hører hjemme under arbejdsmarked og erhverv (89).

Det afgørende er dog igen, at der ikke findes nogen entydig sammenhæng mellem hverken antallet af bygder og dermed mindre skoler, eller hvor mange elever der er på hver skole, og så den kommunale driftsomkostning pr. elev.



Samtidig kan det undre, at der ikke findes en entydig sammenhæng mellem kommunens antal skoler og antallet af elever og så hjemmestyrets samlede refusion, inkl. specialundervisning mv., til kommunen. Her får nogle af de mellemstore og mindre kommuner som Qaqortoq, Paamiut, Aasiaat, Qasigjauguit og Qeqertarsuaq mindre end både Nuuk og Sisimiut pr. elev, selvom kommunens samlede indbyggertal er mindre, og andelen af befolkningen i bygderne større. Generelt får de traditionelle yderdistriktskommuner med mange bygder dog en større del af skoledriften refunderet, hvor de store kommuner selv betaler mere, men den entydige sammenhæng mangler.

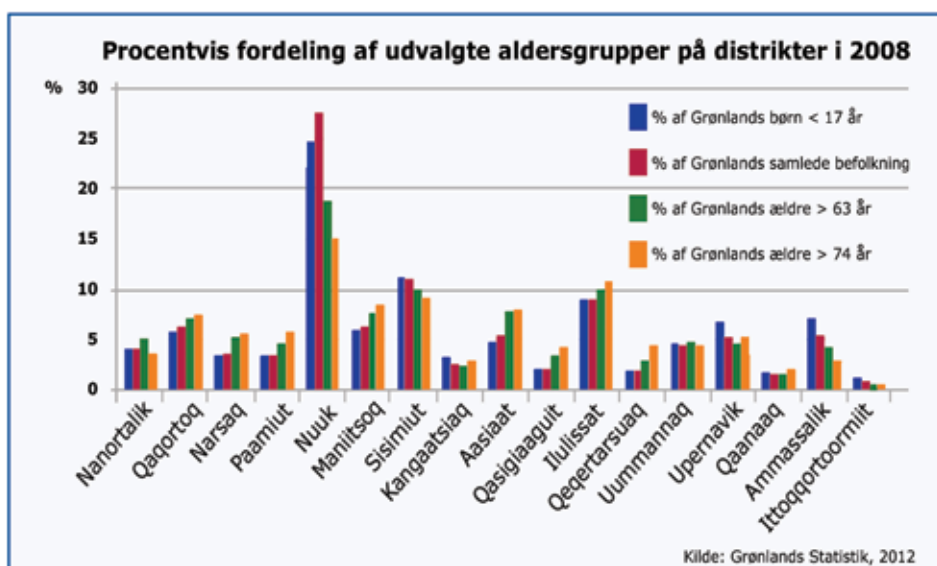
Det helt afgørende er naturligvis, om der er en sammenhæng mellem omkostningerne pr. elev og kvaliteten af undervisningen. En problemstilling, der vendes tilbage til.

Stor spredning på socialområdet

Kommunens sociale udgifter, der bl.a. omfatter børne- og ældreforsorgen, forskellige sociale hjælpeforanstaltninger og overførselsindkomster, handicapområdet mv., påvirkes i høj grad af det enkelte bosteds alderssammensætning (demografi) og erhvervsgrundlaget. Der bør således være en sammenhæng mellem en del af de sociale udgifter og dels bostedets aldersprofil, dels den socioøkonomiske bæredygtighed. I det følgende vil det blive analyseret, om sammenhængen genfindes. Fordi hjemmestyret refunderer en relativt stor procentdel af nogle overførselsindkomster, bliver socialområdet den absolut største post, kommunerne administrerer.

Børne- og ældreområdet

I forhold til børne- og ældreområdet er det afgørende, at en vurdering tager udgangspunkt i befolkningens aldersmæssige sammensætning, og økonomisk er det ældreforsorgen, der vejer tungt.



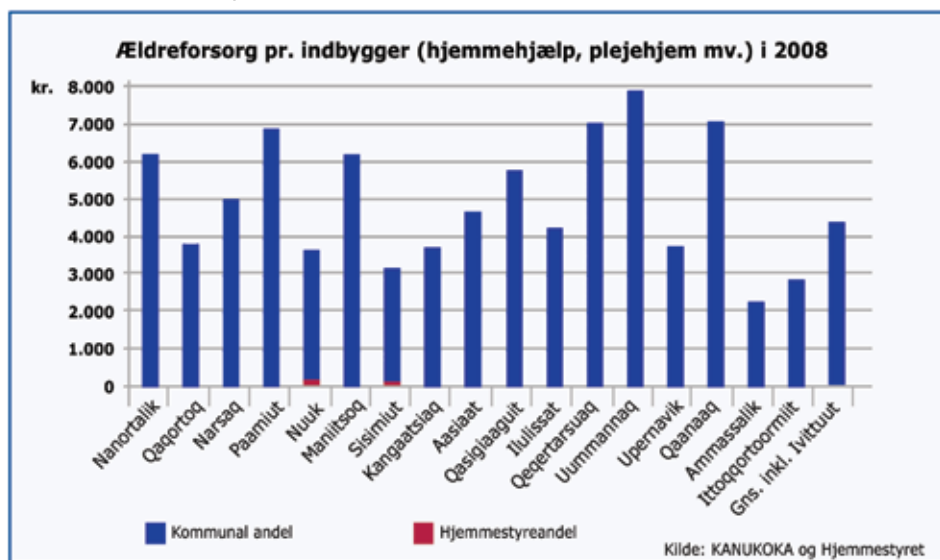
Som det fremgår af ovenstående graf, er der meget store forskelle fra distrikt til distrikt i den aldersdemografiske sammensætning. Mest markant skiller Nuuk sig ud ved at have en langt større andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder og relativt få børn og ældre og specielt ældre i den plejkrævende alder, medens Qaqortoq, Narsaq, Paamiut, Maniitsoq, Aasiaat og Ilulissat har relativt store ældrebyrder. Modsat har Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik relativt mange børn, og Kangaatsiaq og Upernavik har samtidig forholdsvis mange ældre over 74 år. Såvel ældre som børn medfører uundgåeligt en belastning af det kommunale budget.

Alderspension

Da alderspensionen er en aldersbetinget ydelse, afspejler den (stort set) andelen af befolkningen over 63 år^v, og her refunderer hjemmestyret op til 90 % af omkostningerne. Ud over at finansiere de sidste 10 % af alderspensionen kan kommunerne vælge at supplere med forskellige tillæg, hvilket gøres i beskedent omfang og koster kommunerne fra 550 kr. pr. indbygger i Ammassalik til 1.200 kr. i Ilulissat, hvor der er den tendens, at de kommuner, der har et økonomisk råderum, giver mest.

Ældreforsorg

Derimod finansierer kommunerne selv den egentlige ældreforsorg som hjemmehjælp, drift af plejehjem etc., hvor der er en klar sammenhæng med kommunens aldersprofil.



Udgifterne svinger fra 2.300 kr. pr. indbygger i Ammassalik, der har en relativt ung alderssammensætning, til 8.000 kr. i Uummannaq, der via etablering af ældreboliger i nogle af byderne har muliggjort, at de ældre kan blive længst muligt i egen bygd.

Selvom Nuuk forholdsmeæssigt har den absolut mindste andel af ældre, ligger omkostningerne på 3.700 kr. pr. indbygger relativt tæt på landsgennemsnittets 4.400 kr. Samtidig bør det bemærkes, at Nuuk og Sisimiut (samt Ilulissat og Maniitsoq) som de eneste kommuner modtager en beskedent refusion fra hjemmestyret til drift af alderdomshjem mv.

v Fra 1. januar 2008 blev pensionsalderen hævet fra 62 til 63 år og igen hævet til 64 år pr. 1. januar 2009 for at blive 65 år pr. 1. januar 2010.

Førtidspension

Som udgangspunkt tildeles førtidspension borgere, der har et handicap eller en nedsat arbejdsevne, der gør, at de ikke kan indgå på arbejdsmarkedet under normale vilkår. For at undgå, at førtidspension, der normalt er en ydelse, som borgeren får frem til alderspensionen, ikke skulle belaste den enkelte kommunes økonomi, refunderede hjemmestyret 90 % af grundbeløbet ligesom alderspension.

Da torskefiskeriet brød sammen i Sydgrønland omkring 1990, og fiske- og reje-fabrikker lukkede på stribe op langs vestkysten, var der nogle af kommunerne, der i erkendelse af, at en del borgere formodentlig var blevet langtidsledige for en meget lang tidshorizont, håndterede reglerne for førtidspensionering noget kreativt, så folk uden handicap blev førtidspensioneret. På den måde fik de flyttet overførselsindkomsten fra den kommunalt finansierede social-hjælp til den primært hjemmestyrefinansierede førtidspension. Der findes derfor i flere byer og bygder borgere på varig førtidspension, der er frataget tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det er med andre ord langt fra alle førtidspensionister, der ved pensionstildelingen reelt havde en nedsat arbejdsevne, som berettigede til førtidspension. Selvom den enkelte i første omgang ofte oplevede overgangen til førtidspension som en økonomisk sikkerhed og dermed positivt, har det for en del på sigt haft negative konsekvenser for livsindhold, identitetsfølelse og selvværd.

Interview med førtidspensionist i Narsarmijit i 2010

Hvorfor jeg er på førtidspension? – Jeg ved det ikke. Vi var mange arbejdsløse, da torsken forsvandt – og mange, der kom på førtidspension. Hvad jeg laver – tja – nogle gange låner jeg en jolle og fanger sæl eller fisker, og så deler jeg lidt fangst ud i bygden og "betaler" for lånet af jollen med fangst. Men det er ikke så tit, jeg har råd til benzin. Ellers laver jeg ikke så meget. Jeg går lidt rundt i bygden eller sidder hjemme.

For at forebygge denne kommunale forflytning af socialudgifter over til hjemmestyret blev reglen i 2001 ændret til, at hjemmestyret refunderede 50 % af grundbeløbet. Men førtidspensioner fra før 1. januar 2002 refunderes fortsat med 90 %. Når førtidspension udgør en uforholdsmæssigt stor andel af de sociale ydelser for f.eks. Nanortalik og dermed en stor del af det samlede beløb, kommunen administrerer, er det ikke nødvendigvis et udtryk for, at der i kommunen er en høj koncentration af borgere med meget nedsat arbejdsevne. Den forskellige "håndtering" af tildelingen af førtidspension, specielt i perioden før 2002, betyder, at førtidspensionen målt pr. indbygger svinger meget fra 2.600 kr. i Sisimiut, hvor beskæftigelsen i den periode var relativt god, til 7.900 kr. i Nanortalik. Landsgennemsnittet ligger på 4.000 kr. Som den næstbilligste kommune ligger Uummannaq, lige fulgt af Nuuk og begge med 3.200 kr. pr. indbygger.

Interview med førtidspensionist i Nanortalik i 2010

Jeg sidder mest og syr perler – vil du ikke have den krave til din kone? Familien har fået så meget – de er lidt trætte af det. Jeg kom også på førtidspension, da fiskeriet gik i stå. Jeg havde arbejdet i mange år på fabrikken – det kunne jeg godt lide. Jeg vil gerne tilbage til fabrikken, men der er ikke noget at lave, og jeg er jo på førtidspension – og så må man ikke. For at møde andre og komme lidt ud spiller jeg bingo et par gange om ugen.

Socialhjælp

Det, man samlet set kan kalde socialhjælp eller offentlig hjælp, omfatter bl.a. udvidet behovsvurderet hjælp, trangsvurderet hjælp, takstmæssig hjælp og engangshjælp. Det er et område, hvor der ikke foregår en refusion fra hjemmestyret, men hvor kommunen må afholde udgifterne, og det er en post, der for nogle kommuner vejer tungt. Beløbet pr. indbygger svinger fra 800 kr. i Sisimiut til 4.400 kr. i Kangaatsiaq, og det er tydeligt, at de kommuner, der er ramt af dårlige beskæftigelsesmuligheder, har størst udgifter, medens Uummannaq og Upernavik, der har rimelig god beskæftigelse i fiskeriet, ligger under landsgennemsnittet.

Men der er også en række andre forhold, der spiller ind som bl.a. kommunens håndtering af socialhjælp, og i hvilket omfang befolkningen de forskellige steder er delvist selvforsynende gennem fangst og fiskeri, og der er dermed et samspil mellem flere faktorer.

Barselsdagpenge

Det er kommunerne, der administrerer dagpenge, der udbetales i forbindelse med graviditet, barsel og adoption. Hjemmestyret refunderer 90 % af ydelsen, medens kommunen finansierer de sidste 10 %. Udbetalingen af barselsdagpenge er afhængig af, om kvinden (eller manden) har arbejde, er selvstændig eller medhjælpende eller er under uddannelse, og det er således ikke alle, der kan modtage barselsdagpenge. Reglerne betyder, at en hel del kvinder i byggerne ikke kan modtage barselsdagpenge, da de opfattes som enten hjemmegående eller medhjælpende ægtefæller, der hjælper manden med forarbejdning af f.eks. fangst.

Boligsikring

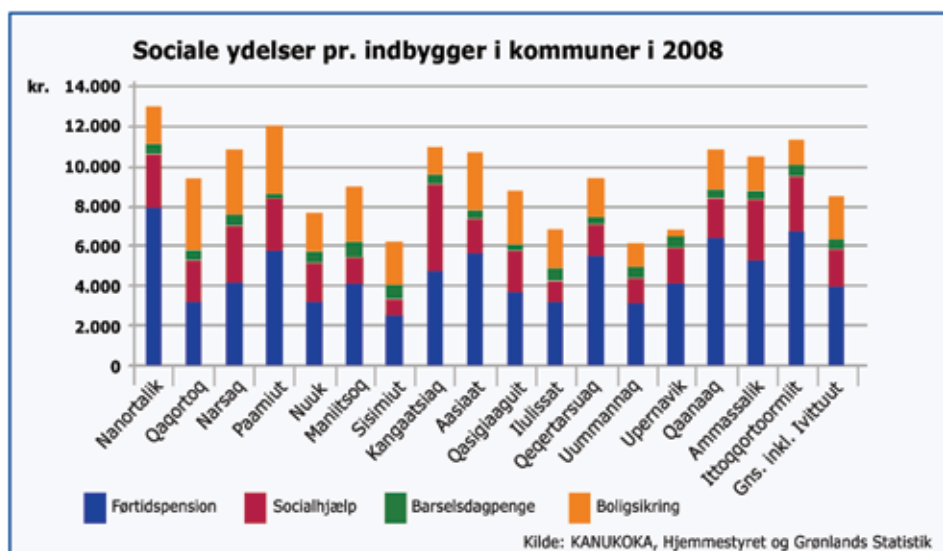
En anden relativt stor post på socialområdet, som kommunerne administrerer, er boligsikring, hvor hjemmestyret refunderer 60 %. Boligsikring tildeles kun borgere i udlejningsejendomme, og der indgår parametre som antal rum og børn, hvorfor boligsikring i praksis også tildeles borgere med en rimelig god

lønindtægt. Det kan derfor diskuteres, om boligsikring administreres som en egentlig social ydelse (54).

Samlede overførselsindkomster 18 til og med 63 år

Nedenfor præsenteres i grafisk form den kommunale fordeling af de sociale overførselsindkomster i 2008, der kan tildeles befolkningen i den erhvervsaktive alder (18-63 år). De "samlede sociale overførselsindkomster" omfatter førtidspension, socialhjælp, barselsdagpenge og boligsikring. Hjemmestyrets andel er medregnet. Derimod indgår alderspension ikke, netop fordi den er aldersbestemt og dermed uafhængig af de erhvervsmæssige og sociale forhold for det enkelte bosted.

Da boligsikring kun tildeles lejere, og der i yderdistriktsbyer og bygder generelt er relativt få udlejningsejendomme, distribueres den geografisk meget skævt. Derfor indgår den i den nedenstående oversigt over "de samlede sociale overførselsindkomster", selvom den også tildeles folk uden for den erhvervsaktive alder.^w



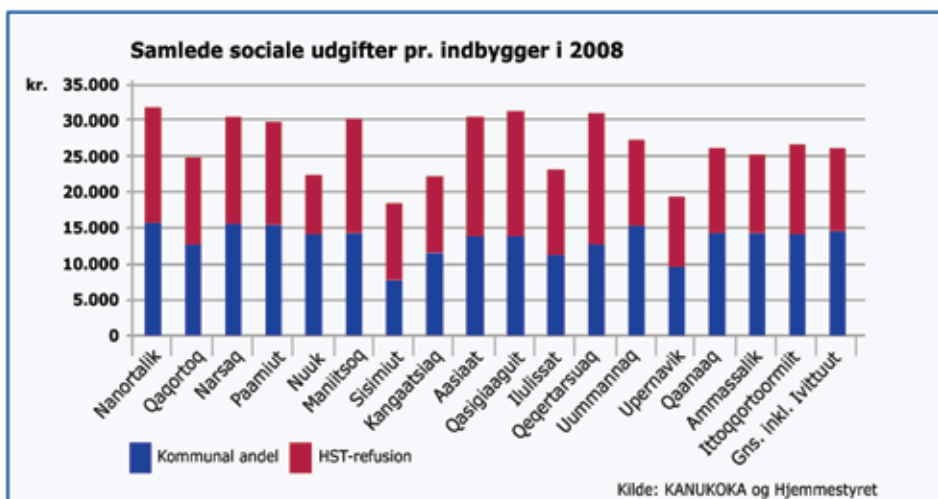
Målt pr. indbygger ligger de samlede sociale overførselsindkomster, når hjemmestyrets andel indgår, og alderspension ikke medregnes, fra 6.100 kr. i Uummannaq til 13.000 kr. i Nanortalik med et landsgennemsnit på 8.500 kr. Også her holder Upernavik med 6.800 kr. sig under Nuuk med 7.700 kr. og under landsgennemsnittet.

^w Der skal tages forbehold for, at boligsikring også kan tildeles alderspensionister, og at beløbene for den erhvervsaktive alder derfor er noget for højt.

Det samlede socialområde

Foruden ovenstående områder omfatter socialområdet hele handicapområdet, der er relativt omkostningstungt, samt en række indsatsområder, der økonomisk vejer mindre.

De samlede sociale omkostninger, administreret af kommunerne, fordeles sig fra 18.300 kr. pr. indbygger i Sisimiut til 31.500 kr. i Nanortalik med et landsgennemsnit på 26.000 kr. Igen er det bemærkelsesværdigt, at Upernavik med 19.300 kr. med ni bygder er landets næstbilligste, og at Kangaatsiaq er tredjebilligst med 22.000 kr. og ligger under Nuuk med 22.200 kr. Tilsvarende ligger Ammassalik med 25.000 kr. og Qaanaaq med 25.900 kr. under landsgennemsnittet. På det samlede socialområde, hvor yderdistrikterne og bygderne i debatten fremhæves som omkostningstunge, ligger alle de traditionelle yderdistrikter i nord og øst samt Kangaatsiaq, der samlet set omfatter halvdelen af bygderne, under eller lige omkring landsgennemsnittet. De fire vækstcentre ligger også under landsgennemsnittet, medens det er de øvrige vestkystkommuner, der trækker landsgennemsnittet op.



Der findes således ikke en entydig forklaring på sammenhængen mellem kommunens antal bygder eller andelen af befolkningen i bygderne og de samlede sociale omkostninger. Ligesom der savnes en entydig forklaring på andelen af befolkningen i den arbejdsdygtige alder samt beskatningsgrundlaget og de sociale omkostninger.

Der er derimod en tydelig sammenhæng mellem de sociale overførselsindkomster og distriktets erhvervsgrundlag, hvor de fire vækstcentre bl.a. i kraft af deres funktion som administrative og uddannelsescentre med deraf

følgende job målt pr. indbygger har færre udgifter. Tilsvarende har de gamle yderdistriktskommuner og Kangaatsiaq relativt små sociale omkostninger, bl.a. fordi befolkningen i højere grad er selvhjulpen gennem fangst og fiskeri til eget forbrug og til uformel distribution i lokalsamfundet, og fordi kommunerne har tradition for at være mere "sparsommelige" eller "restriktive" i deres udbetaling af socialhjælp, hvilket er blevet bekræftet af bl.a. tidligere socialchefer.

De kommuner, der har de højeste sociale omkostninger, er de vestkystbyer, der op gennem hjemmestyreperioden har oplevet en tiltagende afkobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, primært fordi forarbejdningen af fisk og skaldyr er samlet på færre bosteder eller udflaget til lande med lavere lønomkostninger.

Kommunens bidrag til skattegrundlaget

En god del af de kommunale udgifter anvendes til lønninger af kommunens egne ansatte eller til opgaver, der er udliciteret til private firmaer. Dermed bidrager kommunerne i høj grad til den lokale pengeøkonomi.

Der er stor forskel på, hvordan de enkelte kommuner har valgt at håndtere en række områder som hjemmehjælp, rengøring, renovation, snerydning mv. Nogle kommuner har valgt, at ansatte under de respektive forvaltninger udfører opgaverne, og andre kommuner har valgt at udlicitere dem. Uanset om de udføres af kommunalt ansatte eller private, er der tale om opgaver, der er med til at give lokal beskæftigelse og dermed bidrage til skattegrundlaget.

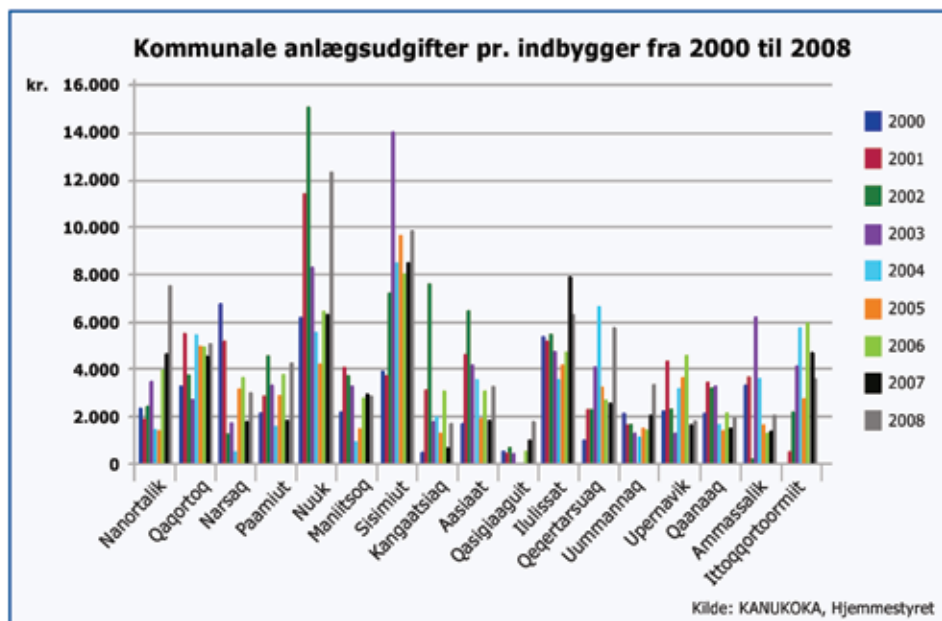
Der er endvidere en række opgaver som indkøb af varer og driftsmidler, reparation og vedligehold, konsulentrådgivning mv., som der langt fra altid findes ekspertise eller kapacitet inden for kommunegrænsen til at håndtere. Derfor løses de af "udefrakommende" i en anden kommune eller udlandet og typisk Danmark. Betalingen for disse opgaver er ofte med til at skabe beskæftigelse i andre kommuner og dermed øge deres skattegrundlag.

Det er ikke muligt alene med udgangspunkt i de kommunale regnskaber at beregne, hvor meget den enkelte kommune bidrager til eget skattegrundlag, og det har ikke inden for studiets rammer været muligt at indsamle de nødvendige data fra de virksomheder opgaverne er udliciteret til, leverandører, skattevæsen mv. Hvis der ses isoleret på kommunernes lønomkostninger pr. indbygger, er landsgennemsnittet 31.500 kr. Der er ikke noget entydigt mønster, bortset fra at Nuuk bruger noget mindre med 27.500 kr., og at de kommuner med en større ældrebyrde, der har valgt at holde ældreplejen som en intern kommunal ydelse, bruger noget mere som f.eks. Qasi-giannguut med 35.600 kr. og Qeqertarsuaq med 37.300 kr. Den forskel, der

tilsyneladende er mellem, hvor meget kommunernes løn bidrager til det lokale skattegrundlag, vil generelt modsvares af, at de kommuner, der bruger mindre på lønninger, har udliciteret mere.

Hertil skal lægges de kommunale anlægsudgifter, der for den enkelte kommune er stærkt varierende fra år til år, men som gennem flere år har været væsentlig større for de store byer. I 2008 varierede anlægsudgifterne fra 1.700 kr. pr. indbygger i Kangaatsiaq, Upernavik og Qasigiannnguit til 12.300 kr. i Nuuk. En del af anlægsudgifterne omsættes til lønninger i de entreprenørfirmaer, der har vundet licitationerne, og som kan være hjemmehørende i de kommuner, hvor opgaven udføres, eller i en anden kommune, og som for større opgaver kan være hjemmehørende i Danmark eller udlandet.

For de større byer som Nuuk, Sisimiut og Ilulissat vejer de kommunale anlægsudgifter tungt for hele perioden 2000 til 2008, medens anlægsaktiviteterne for de mindre kommuner eller kommunerne med mange bygder har langt mere periodisk karakter.



Groft set anvender kommunerne godt to tredjedele af deres samlede driftsbudget, eksklusive hjemmestyrets refusioner på socialområdet mv., til lønninger og til udliciteringer af opgaver, der skaber lønninger og dermed bidrager til skattegrundlaget.

Den afgørende forskel er, at de største kommuner får den største skattegevinst ud af den samlede sum af kommunale opgaver, der udliciteres, fordi

en del af de mindre kommuners opgaver udliciteres til firmaer med hjemsted i de større byer.

De kommunale udgifter fra 2000 til 2008

Set over perioden 2000 til 2008 har der været udsving i de enkelte kommuners samlede driftsomkostninger pr. indbygger. Enkelte kommuner som Nanortalik er gået fra at være blandt de billigste og har mod slutningen af perioden oplevet en voldsom vækst i omkostningerne bl.a. pga. store anlægsaktiviteter. Og Qaanaaq oplevede gennem perioden store stigninger, der toppede i 2006 for så at nærme sig et normalniveau. Men på trods af udsving har de generelle tendenser, der er præsenteret ovenfor ikke ændret sig nævneværdigt.

Yderdistriktskommuner med mange indbyggere i bygderne som Ammassalik og Upernavik har i hele perioden ligget i den billigste ende, og Nuuk har gennem det meste af perioden været blandt de dyreste eller den dyreste. Selv Ittoqqortoormiit har set over tid ligget under Nuuk.

Bygderne og den kommunale økonomi

Som det netop er blevet vist, findes der ikke en sammenhæng, hvor yderdistriktskommunerne eller kommuner med mange bygder generelt har højere omkostninger pr. indbygger end landsgennemsnittet, og flere af disse kommuner ligger tværtimod pænt under landsgennemsnittet.

I debatten om den grønlandske økonomi og i en række rapporter og redegørelser er det bygderne, der fremhæves som omkostningstunge for det grønlandske samfund (41; 42; 44; 54; 82). I det følgende vil det blive analyseret, om bygderne inden for det kommunale budget er mere omkostningstunge pr. indbygger end deres respektive byer. Derfor indeholder kapitlet en systematisk opsplitning af de kommunale regnskaber for 2008 på bosteder for følgende af de gamle kommuner: Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik samt Ammassalik. Distrikterne omfatter i alt 29 bygder og dermed halvdelen af Grønlands bygder og ca. 55 % af bygdebefolkningen, og som det vil fremgå, er det bygder, der repræsenterer meget forskellige udviklingstendenser.

Fordelingen af de enkelte udgiftsposter på bosteder er foretaget i dialog med de tidligere chefer for de respektive forvaltninger i de gamle kommuner^x, og ofte har de været nødt til at indhente oplysninger hos relevante medarbejdere som kollegielederen, den medarbejder, der stod for boligsikring osv.

x Efter kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2009 er en stor del af de tidligere forvaltningschefer fra de tidligere mindre kommuner blevet boende og er fortsat i nye stillinger på den nye storkommunes filialkontor i den pågældende by.

Princip for opdeling af regnskaber

For de nævnte kommuner er de enkelte udgiftsposter fordelt på bosted ud fra følgende kriterier:

- Alle udgifter, der vedrører driften af et bosted, er fordelt på bostedet. Derimod er de udgifter, der vedrører den samlede drift af kommunen, samlet under "fælles kommune", så byerne ikke kommer til at bære fællesdriften. Det indebærer eksempelvis, at "fælles kommune" bærer de administrative løn- og driftsomkostninger for de enkelte forvaltninger, medens løn og driftsmidler for de enkelte bygdekontorer er fordelt på byggerne.
- For områder som erhvervsudviklingsstøtte, der typisk omfatter turismeudvikling, gælder, at de er placeret under "fælles kommune", da det vedrører udvikling af kommunens samlede erhvervsgrundlag, selvom den beskæftigelsesmæssige effekt primært er til glæde for byen og måske enkelte bygger.
- Aktiviteter for bygdebefolkningen, der gennemføres i byerne, er delt ud på byggerne. Eksempelvis er driften af kollegier delt ud på byggerne efter, hvor mange elever der har boet fra hver bygd. Derimod er driften af Piareersarvik (det lokale vejlednings- og erhvervsintroduktionscenter) holdt under "fælles kommune", dels fordi det vil være meget vanskeligt at dele de korterevarende vejlednings- eller uddannelsesforløb op på bosteder, dels fordi en del unge fra byggerne formelt flytter til byen i forbindelse med længerevarende forløb og derfor ville belaste byens regnskab, selvom de egentlig kommer fra en bygd, og en del efter undervisningsforløbet flytter tilbage til bydden.
- Alle udgifter på social- og ældreområdet er delt ud på den enkelte persons bosted. Undtagelsen er de områder, der kan siges at være "bostedsuafhængige" som handicapområdet, hvor en enkelt svært handicappet kan medføre store omkostninger for det pågældende bosted. Samtidig er der en tendens til, at de handicappede fra byggerne flytter til byen, hvor det ofte er lettere at færdes, og hvor der er bedre service, eller til institutioner i byerne. For at undgå, at de belaster byernes regnskaber, er udgiftsposterne på handicapområdet samlet under "fælles kommune".

Intentionen med opsplitningen af de kommunale regnskaber har været at vurdere, hvordan de forskellige bosteder påvirker kommunens økonomi, og dermed i hvilket omfang nedlæggelsen af en given bygd vil påvirke økonomien.

På socialområdet har det oftest været nødvendigt at gennemgå alle poster, der er registreret på cpr-numre, og ud fra det fordele de respektive

beløb på bosteder. For mange har der været tale om et meget stort arbejde, hvor nogle har måttet bruge fritiden, og det er bemærkelsesværdigt, hvor hjælpsom den enkelte har været. Interessen for at bidrage til en belysning af bosætningsøkonomien har været meget stor.

Konsekvenser af den anvendte opdeling

Langt størstedelen af de administrative løn- og driftsomkostninger er placeret under "fælles kommune", fordi de vedrører den samlede administrative drift af de enkelte forvaltninger. Derfor fremstår kommunernes byer i graferne, som om de har meget lave administrative omkostninger. Det har ikke været muligt at fordele den del af de enkelte forvaltnings løn- og driftsomkostninger, der afholdes på kommunkontoret, ud på de enkelte bosteder, men i realiteten skal størsteparten af de samlede administrative omkostninger, der er opgjort under "fælles kommune", lægges til byernes administrative omkostninger, fordi de i praksis primært vedrører "administrationen" af byen. Derfor vil en nedlæggelse af en eller flere bygder ikke reducere de administrative omkostninger pr. indbygger nævneværdigt.

At de sociale udgifter fordeles på bosted ud fra den enkelte borgers bopæl, indebærer, at beboerne på et alderdomshjem medregnes der, hvor alderdomshjemmet ligger, og typisk i byen, uanset om de tidligere har boet i en bygd. Begrundelsen er, at de nu er borgere i byen og ikke længere påvirker bygdens økonomi. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, om det er rimeligt at bogføre plejehjemsbeboerne efter deres nuværende folkeregisteradresse, eller om de skulle bogføres under seneste bosted, men det er valgt at benytte folkeregisteradressen. Tilsvarende regnes studerende fra byen eller bygder, der er flyttet til en af de større byer som Nuuk eller Sisimiut eller til Danmark, ikke længere som by- eller bygdeborgere, fordi de har folkeregisteradresse det nye sted.

Hjemmestyrets refusioner

Hjemmestyrets refusioner er konsekvent indregnet som en del af det, kommunerne administrerer, og dermed som en del af regnskabet, så analysen præsenterer de samlede kommunalt administrerede udgifter. Som nævnt refunderer hjemmestyret en fast andel af ældrepensionen, førtidspension, barselsdagpenge og boligsikring, ligesom hjemmestyret refunderer dele af driftsudgifterne for Piareersarfik, folkeskolens specialundervisning og enkelte andre mindre poster. Endelig bidrager hjemmestyret med anlægsudgifter, i det omfang de er med på finansloven.

Formålet med at inkludere det beløb, som hjemmestyret refunderer, i kommunernes regnskaber er at vise de samlede omkostninger, som kommunerne administrerer, for de enkelte bosteder.

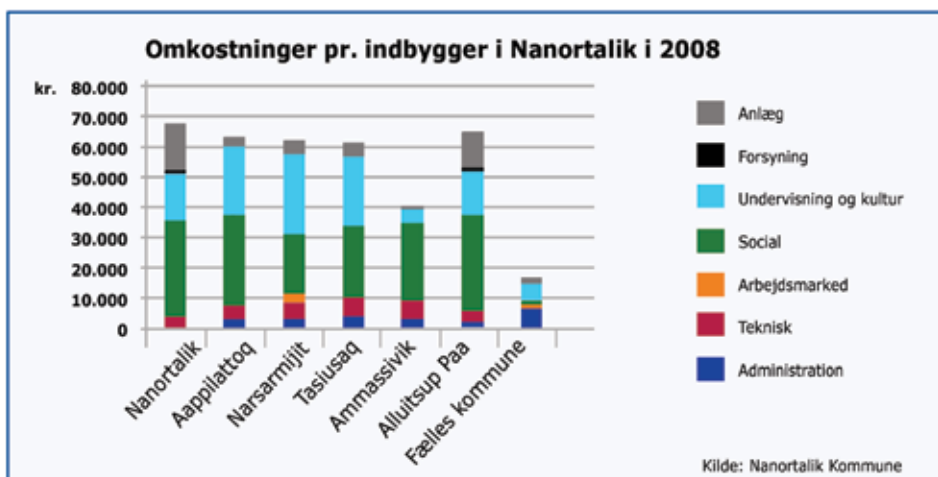
Nanortalik

Nanortalik Kommune havde 1. januar 2008 2.258 indbyggere, fordelt på byen og de fem bygder. Regnskabsteknisk har Nanortalik Kommune konteret de enkelte fåreholdersteder under de nærliggende bygder. For Tasiusaq omfatter det 15 personer fra de nærliggende fåreholdersteder, hvoraf flere har vejforbindelse til Tasiusaq og benytter skolen, bygdekantor, sundhedsstation mv. For Ammassivik omfatter det 24 personer, fordelt på fåreholdersteder i Alluituup Kangerlua (Lichtenau Fjord) og Uunartoq Fjord, hvoraf det kun er de færreste, der har en praktisk relation til bygden. Endelig er de 6 indbyggere i Alluitsoq (Lichtenau) samt 2 personer på et fåreholdersted medregnet under Alluitsup Paa.

Indbygger pr. bosted i Nanortalik Kommune i 2008 med nærliggende fåreholdersteder					
Nanortalik	Aappilattoq	Narsarmijit	Tasiusaq	Ammassivik	Alluitsup Paa
1.445	141	117	92	99	364

Kilde: Grønlands Statistik, 2010

I 2008 var Ammassivik godt 28.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik. Ud over den begrænsede anlægsaktivitet er forklaringen primært, at skolen i Ammassivik var underbemandet på lærersiden, samt at der i 2008 ikke var nogen børn på kollegiet i Nanortalik. Med til forklaringen hører også, at de omkringliggende fåreholdersteder medfører meget begrænsede udgifter for kommunen.



Alluitsup Paa var ca. 3.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik, medens de tre øvrige bygder var 4.000-6.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik.

For Aappilattoq, Narsarmijit^y og Tasiusaq er skoledriften noget dyrere end i Nanortalik, medens det bemærkes, at skolen i den største bygd Alluitsup Paa er lidt billigere pr. indbygger end Nanortalik.

De administrative udgifter er op til 4.000 kr. større pr. indbygger i bygderne end i Nanortalik, men her skal det erindres, at den administrative del af "fælles kommune" primært kommer Nanortalik til gode. Endelig er der tre af bygderne, der bidrager med begrænsede indtægter i form af overskud på forsyningsområdet.

De samlede sociale omkostninger er lidt større i Alluitsup Paa med 31.500 kr. pr. indbygger end i Nanortalik med 31.000 kr. pr. indbygger, bl.a. fordi bygden har et ældrekollektiv og derfor ikke i samme grad belaster plejehjemmet i byen. Til gengæld er de sociale udgifter noget lavere i Ammassivik og Tasiusaq og lavest med 20.000 kr. pr. indbygger i Narsarmijit, medens Aappilattoq ligger på niveau med Nanortalik.

Qaqortoq

Indbyggertallet i Qaqortoq Kommune var pr. 1. januar 2008 3.496 personer, fordelt på Qaqortoq, de tre bygder og en række fåreholdersteder.

Indbygger pr. bosted i Qaqortoq Kommune i 2008				
Qaqortoq	Saarloq	Eqalugaarsuit	Qassimiut	Tasilumi/fåreholdersteder
3.262	42	112	32	48

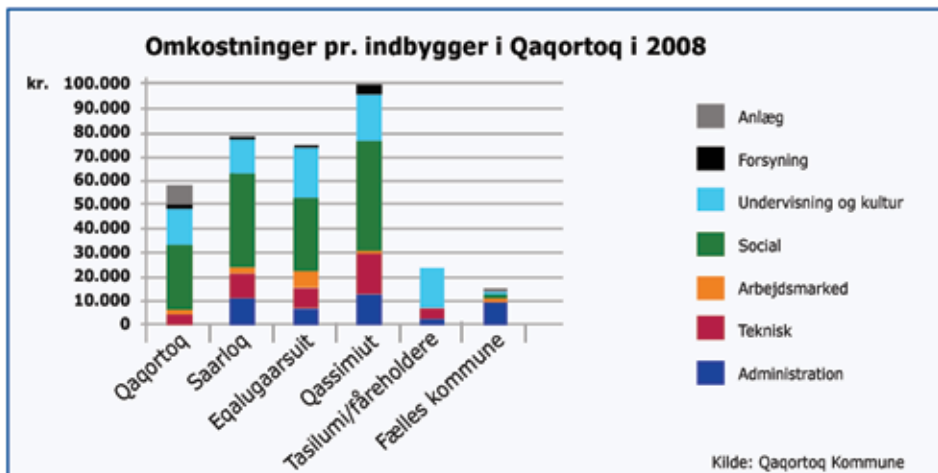
Kilde: Grønlands Statistik, 2010

Fåreholderstederne i Qaqortoq Kommune har almindeligvis ikke vejforbindelse til eller anden direkte relation til bygderne, og kommunen har regnskabsteknisk valgt at bogføre dem selvstændigt under betegnelsen Tasilumi, der i alt for 2008 omfatter 48 personer, herunder forsøgsstationen og fåreholderskolen Upervaniarsuk.

For Qaqortoq Kommune er der en tydelig sammenhæng, hvor bygderne bliver dyrere pr. indbygger i forhold til det administrative og tekniske område, jo mindre indbyggertallet er. For Qassimiut med 32 indbyggere er de lokale administrative og tekniske omkostninger helt oppe på ca. 30.000 kr. pr. indbygger, medens de for Qaqortoq ligger på ca. 4.400 kr. Der er således på det administrative og tekniske område tale om en markant stordriftsfordel.

y Narsarmijit er i mange publikationer navngivet som Narsaq Kujalleq og tidligere Frederiksdal, men kaldes af lokalbefolkningen og kommuneadministrationen Narsarmijit. Ammassivik skrives også ofte Ammassavik.

Dog skal det erindres, at størstedelen af den administrative del af "fælles kommune" bør lægges til Qaqortoq, hvorved Qaqortoq på det administrative og tekniske område kommer op på 14.400 kr. pr. indbygger, men fortsat er langt mindre end Qassimiut og Saarloq.



Målt pr. indbygger er undervisningen ca. 2.400 kr. dyrere for fåreholderstederne, hvor udgifterne primært er knyttet til hjemmeundervisning, end det gælder for Qaqortoq. For Qassimiut og Eqalugaarsuits vedkommende er undervisningen op til godt 6.000 kr. dyrere pr. indbygger end i Qaqortoq, hvorimod Saarloq er ca. 800 kr. billigere end Qaqortoq.

På det samlede socialområde ligger specielt Qassimiut med 45.000 kr. pr. indbygger og Saarloq med 39.000 kr. pr. indbygger markant over Qaqortoqs 27.000 kr. pr. indbygger og Eqalugaarsuit på 30.000 kr. pr. indbygger. Det er primært alderspension, omkostninger i forbindelse med ældreforsorg og øvrige sociale overførsler, der er udslagsgivende.

Narsaq

1. januar 2008 havde Narsaq Kommune 2.001 indbyggere, hvoraf de 78 var tilknyttet fåreholdersteder. De fleste fåreholdersteder ligger i nærheden af Qassiarsuk eller Igaliku, og efterhånden har de fået etableret en vej til den nærmeste bygd eller for enkelte til Narsaq, så beboerne i en vis udstrækning kan benytte bygdernes eller byens faciliteter. I Qassiarsuk er der således etableret et skolehjem for børnene fra de omkringliggende fåreholdersteder, og undervisningen er tilrettelagt, så den muliggør, at børnene kan komme hjem til lange weekender.

Regnskabsteknisk har kommunen valgt at håndtere fåreholderstederne under henholdsvis de enkelte bygder og Narsaq, men i praksis er det ikke alle

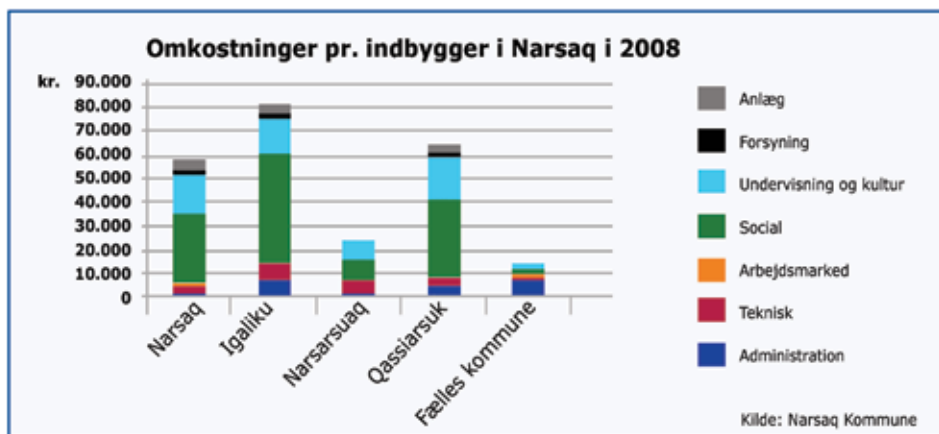
indbyggerne ved de fåreholdersteder, der er tilknyttet en bygd eller Narsaq, som har mulighed for direkte at trække på bostedets faciliteter, fordi de ikke har vejforbindelse.

Indbygger pr. bosted i Narsaq Kommune i 2008					
	Narsaq	Igaliku	Narsarsuaq	Qassiarsuk	Fårehold
Bosted	1.668	29	174	52	78
Regnskabsteknisk	1.676	53	174	91	7

Kilde: Grønlands Statistik, 2010

Samlet set er de kommunale omkostninger pr. indbygger 6.400 kr. lavere i Narsaq end i Qassiarsuk og godt 23.500 kr. lavere end i Igaliku^z, men når de fælleskommunale administrationsomkostninger, der primært vedrører Narsaq, lægges til, ligger Narsaq 7.500 kr. over Qassiarsuk og 9.700 kr. under Igaliku. Derimod er Narsarsuaq, der er en lufthavnsbygd, væsentlig billigere end de øvrige bygder og Narsaq på alle områder. Det skyldes dels befolkningssammensætningen, hvor en langt større del er i den erhvervsaktive alder og i arbejde, dels at Mittarfeqarfiit afholder nogle af driftsomkostningerne.

At Igaliku på det tekniske område er dyrere skyldes delvist, at det tilstræbes at holde et relativt højt niveau pga. turismen, samtidig med at der er få indbyggere at fordele omkostningerne på. På det samlede socialområde er omkostningerne pr. indbygger størst i Igaliku med 45.000 kr., fulgt af Qassiarsuk med 32.000 kr. og Narsaq med 29.500 kr., medens Narsarsuaq er helt nede på 8.000 kr. Igen er det primært alderspension og førtidspension, der slår igennem i de to bygder.



^z Igaliku skrives også ofte Igaliko.

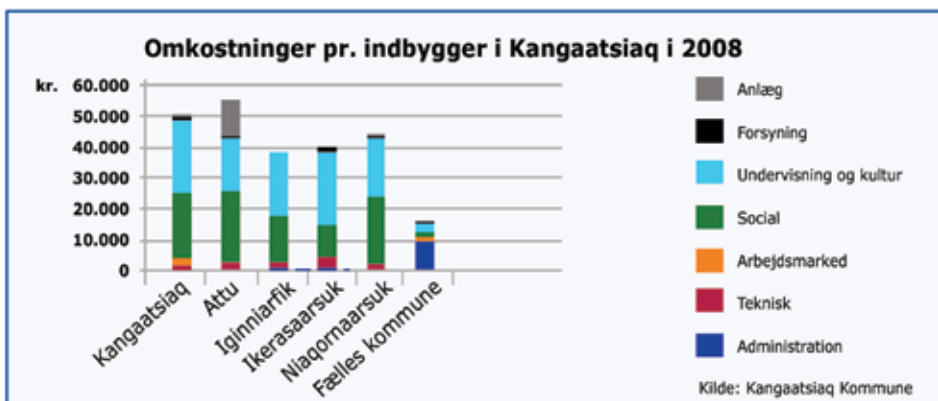
Kangaatsiaq

Den lille kommune Kangaatsiaq, der ligger på grænsen mellem Midtgrønland og Nordgrønland, har kun 1.387 indbyggere (2008), hvoraf de 53 % bor i bygderne, fordelt som følger:

Indbygger pr. bosted i Kangaatsiaq Kommune i 2008				
Kangaatsiaq	Attu	Iginniarfik	Ikerasaarsuk	Niaqornaarsuk
654	259	81	101	292

Kilde: Grønlands Statistik, 2010

Kangaatsiaq opfattes generelt som et af Grønlands fattigste distrikter, hvilket klart afspejler sig i kommunens økonomiske råderum. De samlede omkostninger pr. indbygger for Kangaatsiaq er 50.400 kr. For Iginniarfik er omkostningerne helt nede på 37.900 kr. pr. indbygger, og for Ikerasaarsuk på 39.900 kr. og Niaqornaarsuk på 44.500 kr. Det dyreste bosted i 2008 var Attu med 55.300 kr. pr. indbygger, og her er forklaringen, at der blev bygget en ny børneinstitution.



Fraregnes denne engangsudgift, ligger Attu på niveau med Niaqornaarsuk. Det har regnskabsteknisk ikke været muligt at trække nogle af de administrative omkostninger under "fælles kommune" ud og relatere dem entydigt til Kangaatsiaq by. Til gengæld er de administrative udgifter, der vedrører bygderne, fordelt på den enkelte bygd, og de er yderst beskedne fra 565 kr. pr. indbygger i Niaqornaarsuk til 1.358 kr. i Iginniarfik.

Størstedelen af de administrative udgifter under "fælles kommune" vedrører driften af byen, og ved tankeeksperimentet om at flytte bygdebefolkningen til Kangaatsiaq vil de stort set ubeskåret blive overført til byens drift. Dermed bliver Kangaatsiaq reelt godt 9.500 kr. dyrere pr. indbygger med i alt ca. 64.900 kr. og altså markant dyrere end bygderne.

Den absolut største udgiftspost for kommunen er undervisning og kultur og primært folkeskolen, hvor området samlet set koster fra 17.800 kr. pr. indbygger i Attu til 23.300 kr. i Ikerasaarsuk og 20.800 kr. i Kangaatsiaq. De samlede sociale udgifter pr. indbygger i Kangaatsiaq distrikt ligger langt lavere end det, der sås for Sydgrønland, og Attu har Kangaatsiaqs højeste udgifter med 23.000 kr. pr. indbygger eller omtrent det halve af Qassimiut og Igaliiku i Sydgrønland. Dernæst følger Niaqornaarsuk med 22.000 kr. og Kangaatsiaq med 21.000 kr. pr. indbygger, medens Iginniarfik er helt nede på 14.500 kr. og Ikerasaarsuk på 10.500 kr. pr. indbygger. For Attu spiller alders- og førtidspension en væsentlig rolle.

Upernavik

1. januar 2008 boede der i Upernavik Kommune 2.935 indbyggere, fordelt på Upernavik by og 9 bygder som følger:^{aa}

Indbygger pr. bosted i Upernavik Kommune i 2008									
Upernavik	Upernavik Kujalleq	Kanger-suatsiaq	Aappi-lattoq	Naajaat	Innaar-suit	Tasiusaq	Nutaarmiut	Nuussuaq	Kullorsuaq
1.184	204	218	186	53	148	261	56	210	415

Kilde: Grønlands Statistik, 2010

I Upernavik er der bl.a. på grund af fangst og fiskeriet af hellefisk en meget stor mobilitet internt mellem bygderne, hvor der fra 1. januar 2008 til 1. januar 2009 var sket 121 "ændringer" mellem bygdernes indbyggertal som følge af flytninger, fødsler eller dødsfald, så nogle bygder var vokset, og andre faldet, og bygdernes samlede indbyggertal var fra årets start til slutning faldet med 1 til 1.750. Det kan være relativt tilfældigt, hvor den enkelte er registreret som indbygger, og det kan skifte fra det ene år til det andet, uden vedkommende selv oplever det som en flytning, men mere som en "fangstrejse" eller et besøg. Opgørelsen over omkostninger pr. indbygger er baseret på indbyggertallet den 1. januar 2008. Men når der er tale om så små enheder, har så mange "ændringer" for de ni bygder relativt stor betydning for beregningen af omkostningerne pr. indbygger for nogle af bygderne. Derfor bør fordelingen af omkostningerne pr. indbygger internt mellem bygderne tages med et vist forbehold, hvorimod relationen mellem bygderne og Upernavik kun meget minimalt forskydes, fordi det samlede indbyggertal i Upernavik by i løbet af året kun faldt med 27.

Den del af de administrative omkostninger, der er placeret under "fælles kommune", vedrører primært administrationen af Upernavik by. Hvis bygderne

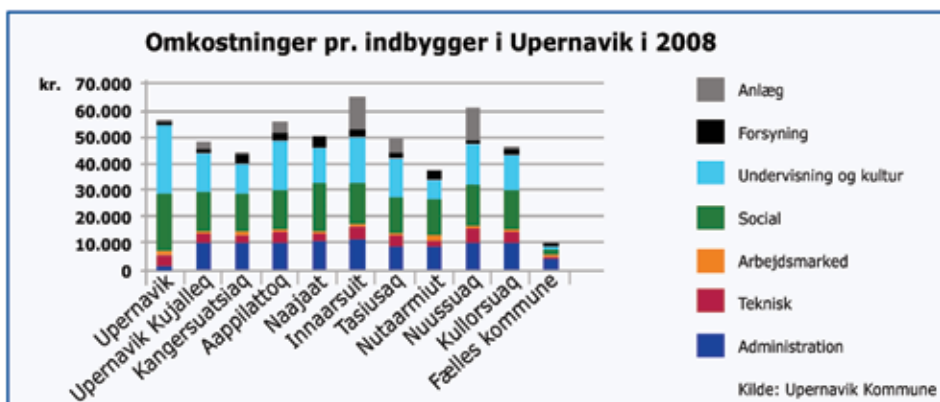
^{aa} De to bygder Nutaarmiut og Ikerasaarsuk, der ligger i ca. 1,5 km afstand fra hinanden, regnes i det følgende som én bygd under navnet Nutaarmiut.

nedlægges, og befolkningen flyttes til Upernavik, viser erfaringerne fra de andre kommuner, at beløbet til den administrative drift og dermed "fælles kommune" vil fortsætte stort set uændret.

Dermed kommer de administrative driftsomkostninger pr. indbygger op på 5.800 kr. for Upernavik, medens de svinger fra 8.900 kr. i Nutaarmiut til 11.600 kr. i Innaarsuit. En nedlæggelse af nogle af Upernaviks bygder kan formodentlig give nogle stordriftsfordele i forhold til skole og nedlæggelse af filialkontoret, men i det store og hele vil omkostningerne følge den enkelte borger, og erfaringerne fra de større kommuner med færre bygder viser, at stordriftsfordelene i praksis udebliver. Samtidig er det mest bemærkelsesværdige nok, at undervisnings- og kulturområdets driftsomkostninger pr. indbygger er væsentlig større i Upernavik end i de fleste af bygderne.

De kommunale anlægsomkostninger, inklusive de kommunale tilskud til bygning af huse, varierer meget fra år til år for den enkelte bygd, men udgør samlet set en beskeden del af kommunens driftsomkostninger (4 %). I 2008 tilfalder størstedelen af anlægsomkostningerne fire af bygderne, og for Innaarsuit og Nuussuaq fremstår de i 2008 som relativt store poster, og de bliver derved de dyreste bosteder med henholdsvis 64.300 kr. og 60.700 kr. pr. indbygger, medens Upernavik ligger på 55.800 kr. pr. indbygger. Den suverænt billigste bygd er Nutaarmiut med 37.200 kr. pr. indbygger.

Der registreres som nævnt i løbet af året nogen fraflytning fra Nutaarmiut og tilflytning til Naajaat, men det er værd at bemærke, at de to mindste bygder med henholdsvis 56 og 53 indbyggere pr. 1. januar 2008 er blandt de billigste i kommunen. Også i Upernavik ligger de samlede sociale udgifter pr. indbygger markant under Sydgrønland og tilmed under Kangaatsiaq, og udgifterne er højest i Upernavik by med 21.000 kr. pr. indbygger og falder til 13.500 kr. pr. indbygger i Tasiusaq.





Et af landets mest isolerede distrikter med mange bygder er blandt landets billigste kommuner. Tasiilaq, hovedbyen i Ammassalik, august 2005.

Ammassalik

Pr. 1. januar 2008 var indbyggertallet i Ammassalik Kommune 2.810, fordelt på Tasiilaq og de fem bygder som følger:

Indbygger pr. bosted i Ammassalik Kommune i 2008					
Tasiilaq	Isortoq	Kulusuk	Tiniteqillaq	Kuummiut	Sermiligaaq
1.893	97	319	146	355	233

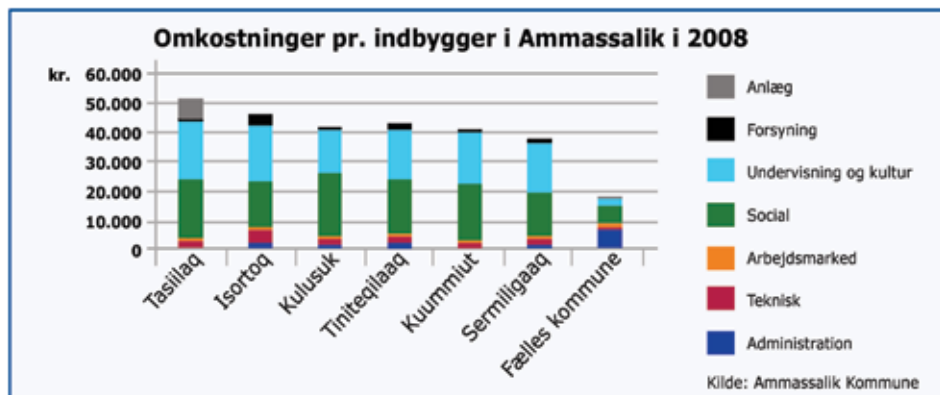
Kilde: Grønlands Statistik, 2010

Ligesom i Upernavik er der i Ammassalik og specielt Isortoq en tendens til at flytte til og fra, og det er langt fra altid at folkeregisteradressen flytter med. Ammassaliks bygder og hele distriktet opfattes ofte som fattigt, ligesom det gælder for Kangaatsiaq, men modsat Kangaatsiaq er indhandlingen i Ammassalik meget begrænset, og eneste indhandlingssted ligger i Kuummiut.

De samlede omkostninger pr. indbygger i Ammassaliks bygder ligger på godt 40.000 kr. Sermiligaaq er noget billigere med 37.300 kr., og Isortoq er dyrest med 45.100 kr. pr. indbygger, medens de for Tasiilaq er på 50.700 kr. Ligesom for de øvrige kommuner vedrører størstedelen af "fælles kommune" den drift af Tasiilaq, der er uafhængig af antallet af bygder, og lægges disse omkostninger til, kommer Tasiilaq op på 68.200 kr. pr. indbygger.

At der er så relativt store sociale udgifter under fælles kommune, skyldes primært, at kommunen har valgt selv at have handicapinstitutioner til flest mulig af de handicappede, hvor der på vestkysten er en tendens til at samle dem på fællesinstitutioner. Begrundelsen er de store sprogforskelle mellem

øst- og vestgrønlandsk, og at en flytning af en handicappet til en institution på vestkysten derfor hurtigt kan betyde social og kulturel isolation.



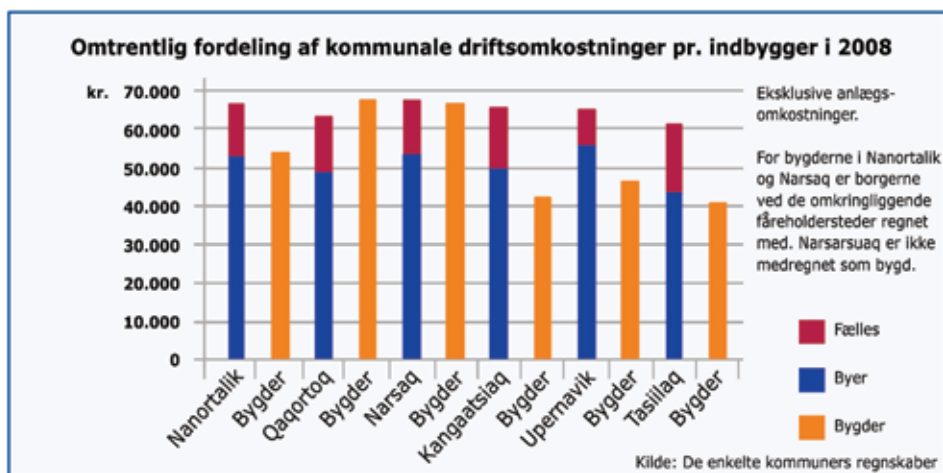
Det er nok lidt overraskende, at de samlede sociale omkostninger pr. indbygger i Ammassalik distrikt er så relativt lave, hvor Kulusuk som dyreste sted ligger på 20.500 kr. pr. indbygger, fulgt af Tasilaq med 19.500 kr., Kuummiut med 19.000 kr., Tiniteqilaq med 18.000 kr. og de to mest isolerede bygder Isortoq og Sermiligaaq med godt 15.000 kr. pr. indbygger. For Kulusuk er det især alders- og førtidspension, der slår igennem, og for førtidspensionen kan en del af forklaringen formodentlig tilskrives de psykiske eftervirkninger af de meget hurtige forandringsprocesser, der fulgte i kølvandet på etableringen af DYE 4-stationen og den tilhørende lufthavn,^{ab} samt den tætte kontakt, der var mellem en del af bygdens kvinder og basepersonalet.

Stor spredning i kommunernes bygdeudgifter

Gennemgangen af 2008-regnskaberne for de seks kommuner viser, at der er en meget stor forskel mellem distrikterne. I det følgende inkluderes Narsarsuaq ikke under Narsaq, fordi lufthavnsbygden ikke er en bygd i traditionel forstand, da den med sine særegne demografiske og erhvervsmæssige karakteristika fortegner billedet.

Hvis den del af kommunens drift, der er opgjort under "fælles kommune", lægges til kommunens by, da den altovervejende del vedrører byens drift og er stort set uafhængig af antallet af bygder, og anlægsudgifterne holdes ude af analysen, fordi de skifter meget fra år til år for det enkelte bosted og derfor "forvirrer" billedet, viser analysen følgende billede.

^{ab} Under den kolde krig etablerede amerikanerne en radarkæde over indlandsisen med DYE 1 ved Sisimiut, DYE 2 ved Kangerlussuaq, DYE 3 på indlandsisen og DYE 4 ved Kulusuk.



Grafen skal tages med forbehold, fordi bostedernes (de blå farver) omkostninger er baseret på det enkelte bosteds indbyggertal, medens (de røde) "fælles" er baseret på kommunens samlede indbyggertal. Tanken med at lægge "fælles" til byernes drift er, at langt størstedelen af disse omkostninger vedrører byen og er uafhængig af, om kommunen har bygder, og hvor mange den har. Det er dog fastholdt at fordele "fælles" på alle kommunens indbyggere, da byens indbyggertal formodentlig ville vokse næsten tilsvarende, hvis bygderne blev lukket. Hvis "fælles" alene skulle fordeles på byernes nuværende indbyggere, ville de røde felter blive større, afhængigt af de enkelte kommuners bygdeindbyggertal. For Upernavik ville det eksempelvis betyde mere end en fordobling, da 60 % af indbyggerne bor i bygderne.

På trods af ovennævnte forbehold vurderes det, at grafen samlet set giver en brugbar indikation af fordelingen af de kommunalt administrerede omkostninger pr. indbygger, fordelt på by og bygd. Der kan ikke tales om en egentlig stordriftsfordel i de større kommuner, men om et højere serviceniveau på udvalgte områder.

Som det fremgår, ligger de seks byers omkostninger pr. indbygger nogenlunde på niveau, hvor Qaqortoq er ca. 5.000 kr. billigere pr. indbygger end Nanortalik, og Tasiilaq ca. 7.000 kr. billigere. For Qaqortoq er bygderne samlet set ca. 3.000 kr. dyrere pr. indbygger end Qaqortoq, og for Narsaq er de to egentlige bygder på niveau med byen, medens bygderne i Nanortalik er noget billigere end byen. For Upernavik er omkostningerne pr. indbygger nede på 70 % af byens, og for Ammassalik 66 % og Kangaatsiaq 65 %.

De gennemgåede regnskaber viser altså et tydeligt billede, hvor de kommunale omkostninger pr. indbygger i bygderne i de to traditionelle yderdistrikter og

Kangaatsiaq ligger markant under omkostningerne for såvel byerne generelt som for bygderne i to af de sydlige kommuner. Selv hvis der alene ses på de kommunale driftsudgifter uden anlægsinvesteringer, og de administrative og øvrige fællesudgifter holdes ude af beregningen, vil alle bygderne i Kangaatsiaq og Upernavik være billigere end de respektive byer, medens Isortoq vil være minimalt dyrere end Tasiilaq, og distriktets øvrige bygder billigere. I Sydgrønland er det alene Ammassivik, der vil være billigere end Nanortalik, medens de øvrige sydgrønlandske bygder vil være dyrere end de respektive byer. Men i en sådan beregning inkluderes ikke de fælles driftsomkostninger, der i høj grad dækker løn og øvrige omkostninger på kommunekontoret, og dermed kan den siges at være lidt meningsløs.

Formålet med gennemgangen af de seks kommuners regnskaber var at be- eller afkræfte den udbredte opfattelse af, at indbyggerne i bygderne udgør en markant meromkostning for kommunerne. Der er gennemgået 28 bygder samt Narsarsuaq, og dermed er det kommunale regnskab for halvdel af Grønlands bygder gennemgået.

Undersøgelsen viser, at for disse bygder er billedet langt mere nuanceret, og hvis forudsætningen om, at fællesudgifterne overvejende vedrører byens drift, accepteres, er det alene bygderne i Qaqortoq samt Igaliku, der er dyrere end de respektive byer, uanset om anlægsudgifterne regnes med eller ej.

At bygderne i Qaqortoq har højere kommunalt administrerede omkostninger end byen og samtidig er den gruppe i analysen, der har de højeste omkostninger, kan være en del af forklaringen på den udbredte opfattelse af bygderne som dyre. Opinionsdannere i den grønlandske debat er langt overvejende "storbyboere", og de tager naturligt nok udgangspunkt i egne kendte omgivelser og referenceramme og har det med at generalisere ud fra det.

Det kan ikke siges, at bygderne har et højere forbrug af de kommunalt administrerede omkostninger end byerne. Der kan heller ikke vises en entydig sammenhæng mellem omkostningsniveauet for på den ene side de større byer og på den anden side yderdistrikterne eller kommuner/distrikter med mange bygder. Derfor vil der i de følgende kapitler blive set på, om det gør sig gældende for den hjemmestyreadministrerede del af den offentlige økonomi.

Kapitel 5

Hjemmestyret – en central spiller

Langt størstedelen af de bostedsrelaterede opgaver administreres af kommunerne, hvorfor de i hjemmestyrets regnskab optræder som overførsler til de enkelte kommuner og konteres på kommunens stedkode. Og som det netop er gennemgået, findes der ikke en entydig sammenhæng, hvor de kommunalt administrerede omkostninger er højere i byggerne, eller hvor yderdistriktskommunerne og/eller kommuner med mange bygder er dyrere målt pr. indbygger end landet generelt.

Derudover administrerer hjemmestyret selv nogle bostedsrelaterede udgifter, der omfatter sundhedsområdet, dele af undervisningen ud over folkeskoleniveau, kirken, havne samt nogle mindre områder, der regnskabs-teknisk delvist konteres på bosted.

De enkelte direktorater (nu departementer) har naturligvis løbende opgaver, der direkte vedrører en enkelt by eller bygd eller grupper af bosteder, men der foretages ikke en regnskabsmæssig opsplitning af disse opgaver på bosted. Omfanget af opgaver knyttet til et bestemt bosted, varierer betydeligt over tid for det enkelte bosted, og der er ikke fundet dokumentation for, at den ene type bosted i forhold til indbyggertal samlet set lægger beslag på flere interne hjemmestyreressourcer end andre. Ligesom der ikke er grund til at tro, at en ændring i antallet af bosteder i nævneværdig grad samlet set vil påvirke direktoraternes interne udgiftsniveau. Det er derfor i analysen valgt at se bort fra de enkelte direktoraters ressourceforbrug bortset fra de udgifter, der direkte kan kobles til et bosted eller et distrikt (kommune), og som ikke administreres af kommunen. Det vil formodentlig heller ikke være muligt at foretage en sådan opdeling.

På bygdeniveau kan hjemmestyrets udgiftsregistreringer for hovedparten af byggerne reduceres til dels sundhed, der er den største bostedsrelaterede post, hjemmestyret administrerer, dels kirken, der kun har lille økonomisk betydning.

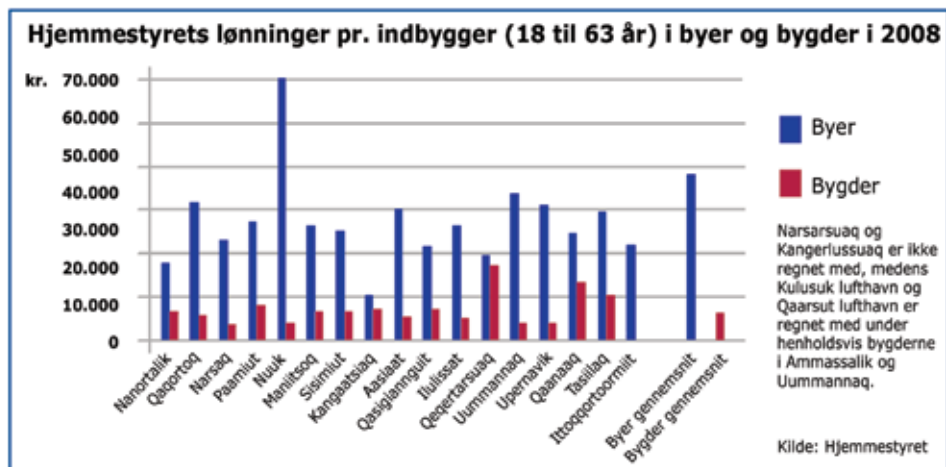
Et andet relativt stort decentralt område, hjemmestyret administrerer, er størstedelen af undervisningen efter afslutning af folkeskolen. Bortset fra Pia-reersarfik, der administreres af kommunerne, er uddannelsesinstitutionerne samlet i de største byer. De landsdækkende uddannelsesinstitutioner har relativt stor betydning for den by, de er placeret i, hvor de betyder arbejdspladser og dermed lokal indkomst. Samtidig har tilstedeværelsen af uddannelsessøgende på uddannelsesstøtte en betydning for befolkningsgrundlag, boligefterspørgsel og omsætningen i de pågældende byers detailhandel.

Da hjemmestyrets driftsudgifter ved uddannelsesinstitutionerne og den lokale indkomstdannelse ikke har nogen direkte betydning for forskningsspørgsmålet, er der ikke foretaget en nærmere analyse af betydningen for den enkelte by. Der er dog tale om et hjemmestyrefinansieret område, der har positiv økonomisk betydning for enkelte og primært de største byer.

I dette kapitel vil der blive redegjort nærmere for de af hjemmestyrets udgifter, der er vurderet til at have størst betydning for bygdernes økonomi. Der indledes med en analyse af hjemmestyrets samlede løndistribution. Derefter følger en fordeling af sundhedsvæsenets udgifter på bosteder, hjemmestyrets servicekontrakter, de offentlige anlægsinvesteringer samt den offentlige finansiering af boligmarkedet. Afslutningsvis analyseres de vigtigste interne krydssubsidieringer (geografiske prisudligninger) i de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder i forhold til bygdernes økonomi.

Hjemmestyrets løndistribution

På landsplan er hjemmestyret den største arbejdsgiver, og en del af arbejdspladserne er decentrale og dermed spredt ud over landet. Hvor hjemmestyrets samlede driftsomkostninger ikke nødvendigvis er konteret på stedkode, gælder det, at lønnen konsekvent er konteret på stedkode. For bygderne gælder, at der er fin sammenhæng mellem hjemmestyrets samlede regnskab og de aktiviteter, der for den enkelte bygd er knyttet til hjemmestylønnen. Ud over lønnen vil der for de fleste bygder kun være beskedne driftsudgifter til vedligehold og opvarmning af sygeplejestation og kirke mv. Derfor er det valgt at anvende hjemmestyrets løndistribution som indikator for hjemmestyrets samlede aktivitetsniveau ved det enkelte bosted.



Det samme forhold gør sig ikke gældende for byerne, hvor der ud over lønnen er en række løbende driftsudgifter i relation til de enkelte institutioner, der

samtidig medfører afledte arbejdspladser i forbindelse med for eksempel vedligehold. Derfor er hjemmestyrets udgifter i den enkelte by generelt en del højere end lønudgifterne, og udgifterne ud over lønnen betyder forholdsvis mere i byerne, end det samlet set gælder for byggerne.

For at illustrere hjemmestyrets aktivitets- og udgiftsniveau er der således med udgangspunkt i en opgørelse over løn, udbetalt af hjemmestyrets centrale lønadministration i 2008 udarbejdet en oversigt, fordelt på de gamle kommuners hovedbyer samt hver kommunes bygger samlet. Lønnen for den enkelte bosted er beregnet pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, defineret som 18 til og med 63 år. Oversigten omfatter ikke de personlige skattefri tillæg, som den centrale lønadministration vurderer, primært kommer medarbejdere i de større byer til gode. Samtidig omfatter oversigten alene de lønninger, der administreres af den centrale lønadministration, og det betyder, at aktiviteter, der er skilt ud i de hjemmestyreejede virksomheder eller er udliciterede, ikke er omfattet. Eneste væsentlige undtagelse herfra er Mittarfeqarfiit, hvis løn i 2008 fortsat var administreret af hjemmestyrets centrale lønadministration.

For byggerne har det ingen betydning, da udgifterne til drift af bygdernes helistop er meget begrænsede, og opgaven løses af Pilersuisoq og indgår i Pilersuisoqs løn. Eneste undtagelse i de seks kommuner er Alluitsup Paa (Nanortalik), der har en egentlig heliport, samt Kulusuk, der er hjemsted for Ammassalik distrikts lufthavn.

Fordelingen af hjemmestyrets lønninger på byer og bygger viser, at hjemmestyret generelt har langt højere udgifter pr. indbygger i byerne end i byggerne. Gennemsnitligt får byerne seks gange så meget i løn pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, end det gælder for byggerne, og Nuuk får ni gange så meget som bygdernes gennemsnit.

Det skæve sundhedsvæsen

Sundhedsvæsenet er det største område, hvor hjemmestyret administrerer de stedsrelaterede driftsomkostninger, og samtidig typisk et område, hvor bosætningsmønsteret og specielt byggerne fremhæves som noget, der i betydeligt omfang øger sundhedsvæsenets udgifter. I det følgende analyseres sundhedsvæsenets økonomi, hvor der indledes med en kort beskrivelse af sundhedsvæsenets samfundsøkonomiske betydning og udviklingen i struktur.

Den massive satsning på opbygning af sundhedsvæsenet, der blev igangsat efter 2. verdenskrig, har været helt afgørende for den generelt forbedrede sundhedstilstand og stigende gennemsnitslevealder.

I 2008 brugte sundhedsvæsenet 1 mia. kr. ud af de samlede offentlige udgifter på 8 mia. kr. eller 13 %. Men set i forhold til den disponible bruttonationalindkomst (disp. BNI), der i kraft af statens bloktilskud er væsentlig højere end bruttonationalproduktet (BNP), bruger Grønland 6,9 % og dermed stadig mindre end Danmark, der bruger 9,8 % af BNP på sundhedsvæsenet. Også i en international målestok er de grønlandske sundhedsudgifters andel af nationaløkonomien forholdsvis lav, og realvæksten i sundhedsudgifterne har fra 1997 til 2007 ligget på ca. det halve af stigningen i OECD-området (92).

Dertil kommer, at hele det grønlandske sundhedsvæsen er gratis for borgeren, medens borgeren i Danmark er underlagt delvis brugerbetaling på en række områder som medicin, tandlæge, fysioterapi, psykolog mv., hvorved de samlede danske sundhedsudgifters andel af nationaløkonomien bliver større. Så selvom sundhedstilstanden i Grønland er blevet markant forbedret, er der langt til, at sundhedsvæsenet forholdsmæssigt har samme økonomiske råderum som i Danmark og de øvrige nordiske lande, og det afspejler sig tydeligt i sundhedsniveauet på alle planer.

Dertil kommer, at de geografiske udfordringer og omkostninger uundgåeligt er langt større i Grønland, og dertil skal lægges omkostningerne ved de tiltagende rekrutteringsproblemer. *"Det betyder, at selv hvis der blev anvendt de samme økonomiske ressourcer [som i Danmark], måtte aktivitetsniveauet i Grønland forventes at være lavere. Med de vanskelige rammebetingelser er det uomgængeligt, at man får mindre sundhed for de samme penge"* (92: s. 22).

Den decentrale struktur

G50-planen fastholdt den decentrale struktur, hvor hver af kolonierne^{ac} var et selvstændigt lægedistrikt, men Godhavn (Qeqertarsuaq) og Kutdligssat (Qullissat) blev slået sammen, samtidig med at de større kolonier fik flere læger og øvrigt sundhedspersonale^{ad} (3: bind 4, s. 12). Det lægefaglige ansvar for de sygepleje- eller sundhedsstationer, der efterhånden blev etableret i de fleste bygder, blev placeret hos distriktslægerne. Da Kangaatsiaq ikke blev en kommune i 1953, forblev distriktet en del af Egedesminde (Aasiaat) lægedistrikt.

I grove træk fortsættes den struktur frem til 2011, men i takt med forbedret transportinfrastruktur og de tiltagende vanskeligheder med at skaffe kvalificeret personale er der foregået en gradvis centralisering, hvor patienter fra

ac Kolonierne blev afskaffet og omdannet til kommuner med grundlovsrevisionen i 1953.

ad Ivittuut havde ikke kolonistatus, og det var Kryolitselskabet, der stod for lægebemandingen. En ordning, der i praksis fortsatte, efter at Forsvarets Grønlandskommando overtog Kangilinnguit (Grønnedal), hvor Forsvarsministeriet drev Ivittuuts sundhedsvæsen.

yderdistriktsbyerne i alvorligere tilfælde evakueres til den nærmeste større by. Samtidig samles en række specialer på SANA (Dronning Ingrid's Hospital) i Nuuk, og patienterne fra hele landet overføres hertil.

Gennem hele perioden er patienter inden for en række specialer og mere komplicerede sygdomsforløb fra hele Grønland blevet evakueret eller overflyttet til Rigshospitalet i København, og i de senere år er der i mindre omfang også overført patienter til Island.

Den nye struktur

Fra 2011 er der indført en struktur med fem sundhedsregioner, hvor de tre distrikter er identiske med kommunerne Kujalleq, Sermersooq og Qeqqata, medens den nordligste og største kommune Qaasuitsup er delt i to regioner. Regionerne har ansvaret for følgende af de hidtidige sundhedsdistrikter:

Sundhedsregion	Regionssygehus	Øvrige underdistrikter
Kujataa	Qaqortoq	Narsaq Nanortalik
Sermersooq	Nuuk	Paamiut Tasiilaq Ittoqqortoormiit
Qeqqa	Sisimiut	Maniitsoq
Disko	Aasiaat	Qasigiannugit Qeqertarsuaq (Kangaatsiaq, der var under Aasiaat)
Avanna	Ilulissat	Qaanaaq Upernavik Uummannaq

De mindre sygehuse, der hidtil har været normeret til en læge, skal fremover ikke have fast lægebehandling, men serviceres fra regionssygehuset gennem lejlighedsvis lægebesøg og en mere systematisk overførsel af patienter til regionssygehuset. Derved samles en lang række indlæggelser og akutte ambulante behandlinger samt fødsler på regionssygehusene (112).

For at muliggøre en analyse af sundhedsvæsenets omkostninger og samfundsøkonomiske betydning for distrikter og bosteder er det tilstræbt systematisk at fordele sundhedsvæsenets regnskab for 2008 ud på de enkelte bosteder. Sundhedsvæsenet har beredvilligt stillet regnskabet til rådighed.

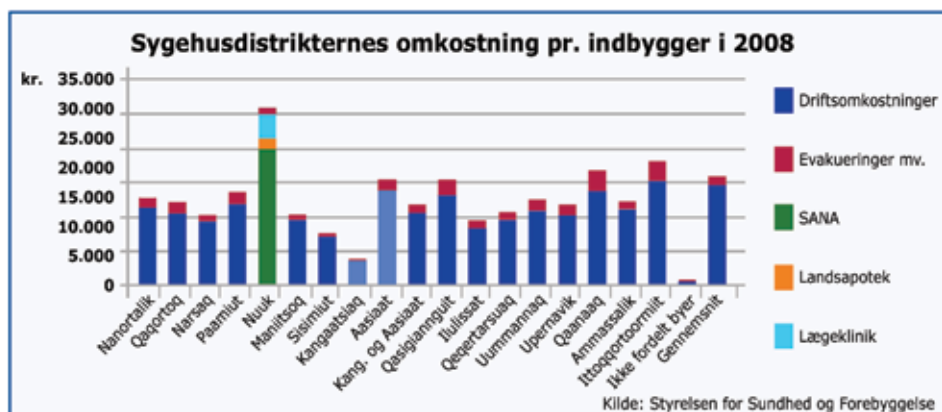
Omkostningerne i de enkelte distrikter

Nuuk har en selvstændig lægeklinik, der fungerer som "lægehus" for ambulant behandling og konsultation, men alle ikke-ambulante og en del ambulante patienter fra Nuuk henvises til SANA. Det, at SANA har en dobbeltfunktion som distriktssygehus for Nuuk og landshospital med samlingen af en række

specialer, og den tiltagende generelle evakuering af patienter hertil vanskeliggør en sammenligning af driftsomkostningerne, specielt mellem Nuuk og de øvrige distrikter.

Sundhedsvæsenets regnskab muliggør dog en opsplitning af de stedsrelaterede omkostninger på distrikter. De distriktsrelaterede omkostninger omfatter bl.a. drift og bemanning af byens sygehus og sygeplejestationer i bygder, distriktets omkostninger ved patienttransport og evakueringer, vedligehold af bygninger og distriktets tandpleje.

Speciellæger, ansat på SANA, rejser i et vist omfang på kysten, og deres omkostninger konteres hos SANA og ikke det distrikt, de aktuelt arbejder i. Derimod foretages der mellemregninger, hvis personale fra et sygehus gennem en lidt længere periode vikarierer på et andet sygehus, og de udefrakommende vikarer konteres det sted, de vikarierer. Med de forbehold kan der foretages en relativt præcis sammenligning mellem distrikterne med undtagelse af Nuuk. Kangaatsiaq har aldrig været et selvstændigt sygehus-distrikt og er underlagt Aasiaat, som dermed får ansvaret for syv "bygder".



Det eneste distrikt, der for alvor skiller sig ud som billigere, er Sisimiut, der i grønlandsk sammenhæng er en stor by med 5.400 indbyggere (2008) og på grund af mange unge fra hele landet ved uddannelsesinstitutionerne har forholdsmæssigt færre børn og ældre. I forhold til evakueringer nyder Sisimiut og de to bygder også godt af nærheden til Kangerlussuaq.

Kangerlussuaq lufthavn med sine 530 indbyggere og særlige befolknings-sammensætning indgår som bygd i Sisimiut distriktet uden i nævneværdigt omfang at belaste sygehusvæsenet. Til gengæld har Kangerlussuaq nogle relativt høje lønomkostninger (1,2 mio. kr.) til sundhedspersonale, der bl.a. assisterer i forbindelse med evakueringer og overflytninger til Rigshospitalet.

Ellers er det bemærkelsesværdigt, at distrikterne med mange bygder som Aasiaat, inklusive Kangaatsiaq distrikt, Ilulissat, Uummannaq, Upernavik og Ammassalik ikke ligger nævneværdigt over omkostningerne for de øvrige distrikter, og at Upernavik med et omkostningsniveau på 11.600 kr. pr. indbygger og sine ni bygder ligger under distrikternes middelværdi på 12.200 kr.^{ae}



Det er også værd at bemærke, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem evakueringsomkostningerne og distriktets antal af bygder. Ligesom der ikke findes en entydig sammenhæng mellem distriktets afstand til atlantflughavnen, eller om byen er afhængig af helikopterbeflyvning.

Fra de fleste bygder foregår evakueringer af patienter med helikopter, Kullorsuaq, april 2011.

Dyre vikaromkostninger

Det har gennem de seneste årtier været en stigende udfordring for sundhedsvæsenet at skaffe tilstrækkelig med kvalificeret arbejdskraft, og derfor benyttes der i stor udstrækning danske og udenlandske vikarbureauer, hvilket er en meget dyr løsning. Derfor indgår vikaromkostningerne som led i argumentationen for en øget centralisering, selvom den entydige sammenhæng mellem distriktets størrelse, antallet af bygder eller den geografiske placering og så vikarudgifterne savnes.

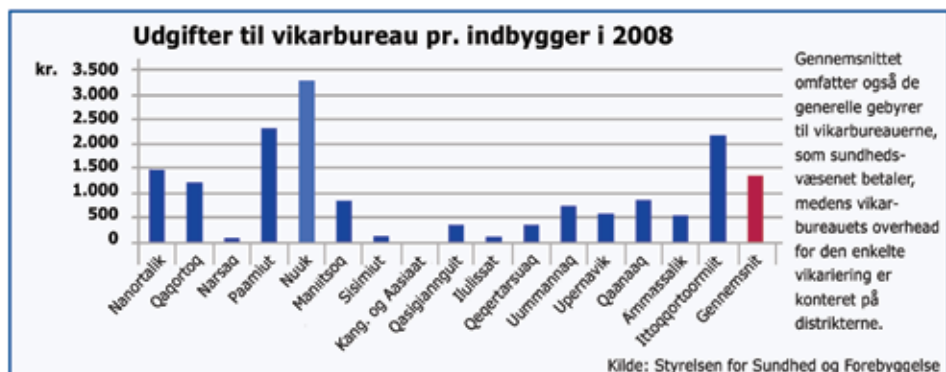
Det er naturligvis ikke rimeligt at fordele vikarudgifterne for SANA på Nuuks befolkning, hvorfor der bør ses bort herfra. Vikarudgifterne for det enkelte sygehus varierer fra år til år, men det kan ikke siges, at de traditionelle yderdistrikter (inkl. Kangaatsiaq) over en kam vejer tungere. Dog er Ittoqqortoormiit generelt et dyrt sygehus at holde bemandet.

Hvis vikarudgifterne i stedet ses som procentdel af lønnen til det fastansatte sundhedspersonale, hvor lønningerne for Nuuk er splittet op, så der i oversigten kun ses på SANAs løn og vikarforbrug, fremgår det, at vikarudgifterne for SANA ligger i den tunge ende, kun overgået af Nanortalik og Paamiut. For

^{ae} Middelværdien er her defineret som summen af samtlige distrikter, eksklusive Nuuk, divideret med antallet af distrikter, eksklusive Nuuk.

Paamiut var vikarudgifterne ekstraordinært store i 2008, medens personale-dækningen gennem flere år har været en udfordring for SANA.

Sammenfattende findes der således ikke et entydigt mønster mellem vikarudgifter, og om der er tale om et yderdistrikt, eller om distriktet har mange bygger.

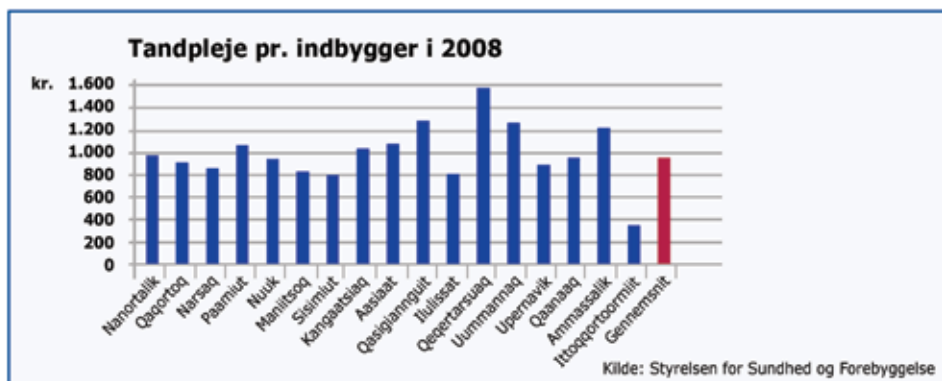


Tandpleje

Lige så overraskende er det måske, at udgifterne til tandpleje påvirkes så lidt af distriktets antal af bosteder eller afstanden til en større by.

Den dårlige tandpleje, specielt i bygder og yderdistrikter, ses tydeligt på befolkningens tænder. I den sammenhæng kan det virke lidt urimeligt, at tandlægeudgifterne i Nuuk målt pr. indbygger overstiger omkostningerne i Upernavik, hvor det alt andet lige må være væsentlig mere omkostnings-tungt at servicere borgerne. Det bør også undre, at omkostningsniveauet pr. indbygger i Ittoqqortoormiit ligger under halvdelen af alle andre distrikter. Det kan måske hævdes, at 2008 var et "uheldigt" år, og at de 500 indbyggere

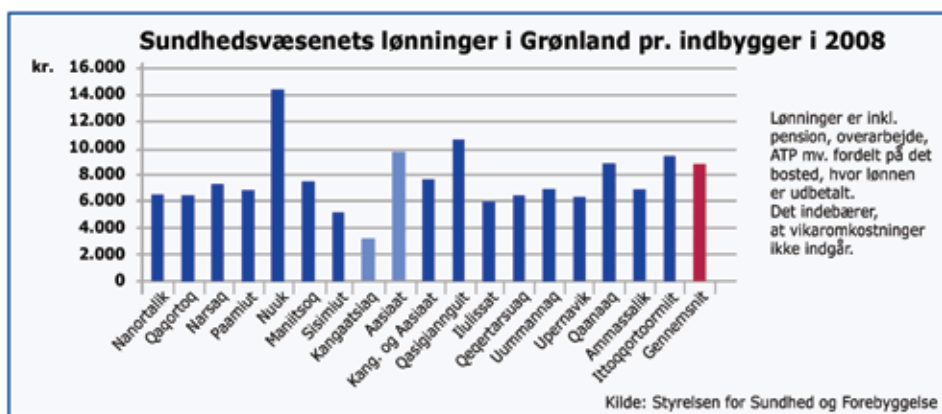
i Ittoqqortoormiit indhentes næste år, men det er bestemt ikke det indtryk, befolkningens tandløse smil giver. Og for de knap 3.000 indbyggere i Upernavik distrikt skal der løbes stærkt, hvis efterslæbet skal indhentes de efterfølgende år.



Samtidig er det bygdeborgeren selv, der skal betale rejseomkostninger ved tandlægebesøg, og da der kun sjældent kommer tandlæge i bygderne, er de oftest henvist til at rejse til distriktets by, hvor der i de fleste byer kun lejlighedsvis er tandlægebesøg. For en række bygder giver det store transportudfordringer for borgerne, for det er langt fra sikkert, at tandlægens besøg i distriktets by falder sammen med et tidspunkt, hvor det er muligt at komme til byen med jolle, hundeslæde eller snescooter.

Sundhedsvæsenets beskæftigelseseffekt

Sundhedsvæsenet er ud over at være forudsætningen for en rimelig sundhedsstilstand en af Grønlands store arbejdspladser og er med til at sikre det økonomiske grundlag for en relativt stor del af befolkningen.



Som en naturlig konsekvens af den øgede centralisering af en række specialer på SANA er det Nuuk, der modtager de største lønindtægter med godt 14.000 kr. pr. indbygger, medens de fleste andre distrikter ligger på 6.000 til 7.000 kr. pr. indbygger.

Igen savnes en entydig sammenhæng mellem distriktets aldersdemografi, antal bosteder og geografiske placering og så den gennemsnitlige lønudbetaling. Upernavik, der i sandhed er et yderdistrikt, og som har flest bygdebeboere og flest bosteder, er det distrikt i Grønland, der pr. indbygger får tredjemindst, hvor det alene er Sisimiut med sin "skæve" aldersdemografiske sammensætning, der for alvor får mindre, samt Ilulissat, der i beskedent omfang får mindre.

Løn- og driftsudgifter på bygdeniveau

Der er i forbindelse med regnskabs gennemgangen foretaget en sammen-tælling af sundhedsvæsenets lønudgifter for de enkelte byer og bygder i de seks distrikter, som studiet fokuserer på, og tendensen genses i de øvrige distrikter. For de seks byers vedkommende ligger sundhedsvæsenets løn-bidrag til lokalsamfundet på omkring 10.000 kr. pr. indbygger med udsving fra ca. 7.000 kr. i Qaqortoq til ca. 13.000 kr. i Upernavik.

I de fleste bygder bidrager de små sygepleje- eller sundhedsstationers lønninger med omkring 2.000 kr. pr. indbygger. For et par bygder betyder sundhedsvæsenets lønninger mere end det dobbelte, ligesom der er nogle bygder, der stort set ingen løn modtager. Så samlet set kan det siges, at sundhedsvæsenet stort set ingen lønmæssig betydning har for bygderne. Samtidig er sundhedsvæsenets øvrige driftsudgifter til bygdernes sygepleje- og sundhedsstationer generelt yderst beskedne.

Er bygderne dyrere end byerne?

Som det fremgår af ovenstående, er der ikke nogen reel økonomisk dokumentation for at sige, at bygdebeboerne er dyrere end resten af landets borgere. Det er bemærkelsesværdigt at de to mest "bygdetunge" sundhedsdistrikter Upernavik og Aasiaat med Kangaatsiaq har samlede drifts- og evakueringsomkostninger, der ligger i "den billigere ende".

Et fokus på bygdernes sundhedsøkonomi er centralt, fordi det netop er bygderne, der fremhæves som en ekstraomkostning for sundhedsvæsenet. Baseret på regnskabet fra 2008 vil en nedlæggelse af samtlige bygder i eksempelvis Upernavik formodentlig betyde, at distriktets sundhedsudgifter vil stige, fordi en flytning af bygdebefolkningen til byen vil betyde et øget pres på sundhedsvæsenet.

I dag håndteres en lang række forebyggelsestiltag, rutineundersøgelser og mindre sygdomsforløb i bygderne af den lokale sundhedshjælper, der en del steder er ufaglært, og i nogle af de større bygder af den lokale sygeplejerske. Der foregår en relativt restriktiv visitering (streng sortering) videre i systemet, fordi det er dyrt og besværligt at sende patienten til undersøgelser eller behandling på byens sygehus. I byerne foregår der langt fra den samme restriktive visitation, bl.a. fordi befolkningen har en forventning om at blive tilset af en læge, når de er til undersøgelse eller er syge, og det medfører i sig selv en væsentlig større belastning af det lægefaglige personale. Der er altså en markant forskel i forventnings- og serviceniveau, der klart afspejler sig i omkostningen pr. indbygger. Det svar, jeg har fået fra personer i sundhedsvæsenet på spørgsmålet, om bygdebefolkningen er dyrere, har oftest været: *"Nej, bygderne er ikke dyrere. Patienterne kommer for sent til lægen"*.

Derfor er det tankevækkende, når ekspertanalyser og redegørelser fremhæver bygderne som en problematisk meromkostning. *"Det er et (politisk) prioriteringsspørgsmål, hvor store ressourcer man vil anvende på sundhedsbetjening af de små byer og bygder i forhold til andre anvendelsesformål, f.eks. større behandlingskapacitet i Nuuk med henblik på reduktion af ventelister. Det ligger i sagens natur, at opretholdelsen af sundhedstilbud – og alle andre offentlige serviceydelser – til de små samfund forholdsmæssigt er meget omkostningskrævende. Det er i sidste instans et spørgsmål om, hvilket bosætningsmønster man har råd til"* (92: s. 18).

Hvis forudsætningen for en analyse er intentionen om et ensartet og højt service- og behandlingsniveau ved alle bosteder, er det korrekt, at bosætningsmønsteret vil medføre en betydelig omkostningsforøgelse, og man kan, som det gøres i ovennævnte analyse fra Deloitte, spørge, om samfundet har råd til det. Men Deloitte's analyse tager udgangspunkt i det aktuelle serviceniveau, der er stærkt varierende og baseret på den eksisterende økonomi i sundhedsvæsenet. Og som vist indebærer det ikke et entydigt mønster, hvor små bosteder er mere omkostningskrævende.

De to mest isolerede distrikter Qaanaaq med tre (fire) bygder og Ittoqqortoormiit uden bygder er målt pr. indbygger noget dyrere end landets øvrige distrikter. Men set i et større perspektiv betyder deres driftsomkostninger meget lidt, og en nedlæggelse af de to sundhedsdistrikter, der omfatter 2 % af landets befolkning, vil kun betyde en besparelse på ca. 3 % af de samlede driftsomkostninger til sundhedsdistrikterne.

Et ændret fokus på sundhedsområdet

Det er utvivlsomt rigtigt, at en samling af den grønlandske befolkning på et eller måske fire bosteder (større byer) vil betyde, at samfundet samlet set kan få mere "sundhed" for pengene. Altså at der vil være flere penge til

hospitalsbehandlinger, nedbringelse af ventelister etc. Men erfaringerne fra bl.a. de skandinaviske lande viser, at i takt med udviklingen af nye behandlingsmetoder stiger efterspørgslen, og at sundhedsbudgettet aldrig kan slå til.

I den grønlandske sundheds- og bosætningsdebat bør man måske i stedet fokusere på, at der er en del af befolkningen, der bevidst vælger at bo ved de små og isolerede steder. For størstedelens vedkommende er de også klar over de sundhedskonsekvenser, det indebærer, som at det løbende behandlings- og serviceniveau er lavere, og at afstanden til operationsmuligheder indebærer en risiko ved akutte sygdomstilfælde eller alvorlige ulykker. Det gælder i Grønland – det gælder for de norske yderdistrikter – det gælder de danske småøer. Det er et vilkår, som befolkningen de steder mere eller mindre bevidst har valgt at leve med. Måske skal man så overlade det til dem at vælge?

Nærværende gennemgang af sundhedsvæsenets regnskab for 2008 viser, at der ikke er dokumentation for påstanden om, at bygder og yderdistrikter målt pr. indbygger er dyrere, men det er utvivlsomt korrekt, at sundhedsvæsenets serviceniveau de steder er lavere. Det vil være relevant at diskutere, om den store forskel i service- og sundhedsniveau er rimelig, eller om der i højere grad skulle tages "geografiske hensyn", når der prioriteres, og "pengene fordeles". Et forhold, der ikke bliver nærmere behandlet her.

Hjemmestyrets servicekontrakter

Hjemmestyret enten ejer eller er medejer af nogle virksomheder, der udfører samfunds nødvendige opgaver, hvoraf nogle er vanskeligt gennemførlige på kommercielle vilkår, og derfor er dele af disse virksomheders aktiviteter på finansloven gennem en servicekontrakt. En del af disse opgaver er direkte knyttet til opretholdelsen af det decentrale bosætningsmønster, medens andre mere har karakter af subsidiering af (økonomisk støtte til) udvalgte erhverv.

I det følgende vil de opgaver, som virksomhederne gennemfører i henhold til servicekontrakterne for 2008, blive gennemgået for de centrale virksomheder for at vurdere den geografiske distribution af subsidieringen (den økonomiske støtte), som servicekontrakterne indebærer. Gennemgangen omfatter: KNI Pilersuisoq, Neqi A/S (slagteri i Narsaq), Great Greenland (sælskindsgarveri i Qaqortoq), Arctic Green Food (indhandling af fisk og anden grønlandsk proviant), Nukissiorfiit (el og vand), Royal Arctic Bygdeservice, Arctic Umiaq Line samt Air Greenland.

Ud over de nævnte servicekontrakter var hjemmestyret i 2008 ejer af erhvervsudviklingsselskaberne Grønlands Turist- og Erhvervsråd (GTE) og

Greenland Venture, der er et udviklingsselskab, som skal hjælpe erhvervs-virksomheder i opstartsfasen. Samlet set modtog de 34,4 mio. kr. i subsidiering fra hjemmestyret, hvoraf GTE modtog de 22,3 mio. kr. (93; 94). Derudover var der i 2008 afsat 34,5 mio. kr. på finansloven til udvikling af det landbaserede turismeerhverv. Endvidere kom Greenland Development på finansloven i 2008 med en etableringsbevilling på 82,4 mio. kr. for at fremme afklaringsprocessen med Alcoa om en aluminiumssmelter ved Maniitsoq, og der er afsat en løbende bevilling på 18 mio. kr. de følgende år. Da det er vurderet, at disse selskaber ikke har nævneværdig betydning for de bostedsrelaterede offentlige udgifter, indgår de ikke i analysen.

KNI A/S

KNI A/S er det hjemmestyreejede forsyningsselskab af detailvarer og olie mv., der er en fortsættelse af Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH), som hjemmestyret overtog i 1992 under navnet Kalaallit Niuerfiat (Grønlands Handel).

I 1994 blev ensprissystemet for dagligvarer ophævet i Grønland, og KNI blev på detailsiden splittet op i Pilersuisoq og Pisiffik. Siden har Pisiffik drevet forretninger i Qaqortoq, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat og Ilulissat på kommercielle markedsvilkår. Fra 2008 omfatter KNI A/S: Pilersuisoq, der bl.a. varetager detailsalg i de fleste bygder samt 12 byer; Polaroli, der varetager import, distribution og salg af flydende brændstof, smøreolier samt flaske- og industrigas til hele Grønland; og Neqi A/S, der er lammeslagteriet i Narsaq.

Da ensprissystemet i 1994 blev afskaffet, blev Pilersuisoqs detailbutikker i bygder og yderdistrikter subsidieret af hjemmestyret i et omfang, så der i praksis blev opretholdt stort set samme prisniveau som i Pisiffiks butikker i de største byer. Subsidieringen, der i 1999 udgjorde 90,2 mio. kr., var fordelt, så halvdelen var direkte subsidier fra hjemmestyret, og den anden halvdel udgjorde krydssubsidiering fra Polaroil. Det betød, at brændstofkunderne over hele landet var med til at holde priserne i bygder og yderdistrikters butikker nede.

Fra 2001 blev krydssubsidieringen fra Polaroil afskaffet, men samtidig blev hjemmestyrets direkte subsidier hævet til 67,9 mio. kr., og samlet set betød ændringen derfor en reduktion af subsidieringen med 25 %. Siden da er hjemmestyrets (og siden selvstyrets) subsidiering gradvist aftrappet til 45,1 mio. kr. i 2008 og 37 mio. kr. i 2011, en samlet reduktion på knap 60 % (95), hvortil skal lægges den løbende inflation. I 2008 havde KNI gennemsnitligt 911 medarbejdere, faldende til 804 i 2010/11. Set i relation til landets potentielle arbejdsstyrke på ca. 39.000, er koncernen en stor arbejdsplads. Hjemmestyret (selvstyret) har ikke nogen servicekontrakt med Polaroil.

Pilersuisoq

KNIs detail- og engrosdivision Pilersuisoq har butikker i de fleste bygder og i 12 af landets byer. Det er dog ikke alle bygder, der har en butik, og mest bemærkelsesværdigt er det nok, at de to relativt store bygder i Upernavik distrikt, Nutaarmiut med 56 indbyggere og Naajaat med 53 indbyggere (2008), aldrig har haft en butik.

Derudover varetager Pilersuisoq i begrænset omfang engrossalg i de samme byer og bygderne og står for distribution og engrossalg af øl og kulsyreholdige læskedrikke til hele landet. Endelig varetager Pilersuisoq serviceopgaver i bygder og yderdistriktsbyer som drift af havn, helistop, bank- og postkontor mv. samt driver de toldfri butikker i de internationale lufthavne.

I 2008 havde Pilersuisoq en omsætning på 1.168 mio. kr. hvoraf de 370 mio. kr. var detailsalg i bygderne, og de 372 mio. kr. detailsalg i byerne. Bygderne og byernes samlede omsætning var således den samme.

Det er udelukkende detailbutikkerne i bygderne samt følgende otte byer: Kangaatsiaq, Qasigianniguit, Qeqertarsuaq, Uummannaq, Upernavik, Qaanaaq, Tasiilaq og Ittoqqortoormiit, der er omfattet af subsidieringen, medens butikkerne i Nanortalik, Narsaq, Paamiut og Aasiaat samt lufthavnene ikke subsidieres.

Fordelt pr. indbygger ved de enkelte bosteder, der har en butik, og som er omfattet af subsidieringen, subsidieres hver bygdeborger i 2008 gennemsnitligt med 2.860 kr., medens hver borger i de 8 byer subsidieres med 2.470 kr. (95). Med andre ord er forskellen minimal. Hvis det sættes i relation til omsætningen i henholdsvis bygder og byer, bliver subsidieringen af bygdeborgerne mindre end for de otte byer, da byernes samlede omsætning også omfatter de fire byer, der ikke subsidieres.

Der er dermed ikke belæg for en relativt udbredt opfattelse af, at driften af bygdernes butikker er en stor omkostning for samfundet. Den var i hvert fald mindre end de samfundsmæssige omkostninger ved drift af yderdistriktsbyernes butikker i 2008.

Internt mellem bygderne svinger subsidieringen fra 1.280 kr. pr. indbygger i Qassimiut til 8.000 i Igaliku, men langt de fleste bygder ligger tæt på gennemsnittet på 2.860 kr. I det omfang der kan ses en tendens i forskellene, ligger bygderne i selve Diskobugten noget over gennemsnittet, hvilket kan undre, da det er et af de steder, bosættelserne ligger tættest på hinanden. Modsat er der en tendens til, at bygderne i Ammassalik og Upernavik får lidt mindre i subsidier end gennemsnittet.

Der har altid været en naturlig forskel på butikkernes vareudbud, afhængigt af størrelse og dermed en forskel på by og bygd, men med den reducerede subsidiering er der foregået en markant forringelse af såvel serviceniveau som vareudbud i såvel bygder som i de mindre byer. Samtidig er prisforskellen mellem de byer, der har butikker på "kommercielle markedsvilkår", og resten af landet blevet markant.

For at håndtere selvstyrets fremtidige reduktion i subsidieringen vil Pilersuisoq fra 2012 introducere en yderligere differentiering mellem bygde- og bybutikker. Samtidig opdeles bygdebutikkerne i fire kategorier med forskelligt vareudbud og åbningstider efter bygdens størrelse, så de mindste bygder med færre end omkring 50 indbyggere kun får én kiosk, og et par af de helt små bygder kun ét depot. Der gøres ved den lejlighed ikke noget for at indhente efterslæbet med at få etableret butikker (eller depoter) i de bygder, der i dag ikke har en butik.

Dagbogsnotat: Det store valg

I april 2011 var jeg en lille uge i Nuussuaq i det nordlige Upernavik. Valget i butikkens fryser stod mellem blodpølse, oksekød i tern og mattak (hvalhud og her fra narhval), og de fleste af butikkens hylder var gabende tomme. At sælge mattak i en bygd som Nuussuaq forekommer meningsløst, da det er i det nordlige Upernavik, størstedelen af narhvaler fanges, og de private fryser er fyldte med netop mattak.

De to tømmersvende, der havde været i bygden hele vinteren for at bygge en kirke, var mildest talt trætte af forsyningssituationen. Personligt er det dog sjældent, at jeg henter min aftensmad i butikken, når man kan gå ned på fabrikken og hente en hellefisk eller gå på besøg – så jeg smovsede i isbjørn, tørret sæl, hellefisk og andet godt. Men oplevelsen fra Nuussuaq er ingenlunde enestående. Jeg har de seneste år oplevet det samme med faldende vareudbud i bygderne landet over.

Tidligere kunne man hæve kontanter med et dankort i bygdebutikkerne, men det er nu blevet reduceret til maksimalt 200 kr. Det havde jeg ikke lige bidt mærke i, så midt i distriktet var jeg løbet tør for kontanter og kunne ikke hæve flere til at betale fangerne for slædeturen til næste bygd. Til alt held troede de på mig og accepterede, at jeg på et senere tidspunkt overførte pengene til deres bankkonto.

Neqi A/S

Lammeslagteriet i Narsaq, Neqi A/S, ejes af KNI. Økonomisk set har lammeproduktion i Grønland aldrig været den gode forretning, og Neqi har gennem årene været på finansloven og for perioden 2008 til 2011 med 4 mio. kr. årligt

i direkte subsidier. Dertil kommer indhandlingstilskud og øvrige tilskud, der i 2008 beløb sig til 10,6 mio. kr., stigende til 12,1 mio. kr. i 2011.

I slagtesæsonen giver Neqi arbejde til 30-40 mennesker, medens beskæftigelsen er beskeden resten af året. Neqi skal ses i sammenhæng med fåreholdererhvervet, der er helt afhængigt af et slagteri. I 2008 modtog hvert af de 51 fåreholdersteder i gennemsnit 220.000 kr. i indhandlingstilskud, hvortil hører forskellige kommunale og hjemmestyretilskud til markrydning, veje, bygning af stalde og lader mv. Det kan derfor diskuteres, hvem subsidieringen af Neqi er til størst glæde for, men det er formodentlig en kombination af fåreholderne og primært de mere velhavende indbyggere i de større byer, der er den største aftagergruppe af grønlandsk lammekød.

Great Greenland

Hjemmestyret (selvstyret) ejer garveriet og skindforarbejdningsvirksomheden Great Greenland i Qaqortoq, der primært indhandler og garver sælskind samt producerer sælskinsprodukter som pelse, tasker mv.

Sælpels- og dermed sælskinsbranchen er meget modefølsom, og da der i EU startede en diskussion om importforbud for sælskind, og det kinesiske marked samtidig oplevede en vigende efterspørgsel, blev sælskindseksporten i 2007 halveret, samtidig med at afsætningen internt i Grønland faldt. Det betød samlet set, at salget faldt fra 96.000 sælskind i 2006 til 20.000 i 2009. Et fald, der naturligvis har haft betydning for indtjeningen, der i samme periode faldt fra 6,1 mio. kr. til et underskud på 10,3 mio. kr.

EU har siden vedtaget importforbud for sælskind med en undtagelse for inuitfangst, der i praksis giver Grønland eneretten til salg af sælskind til EU (96; 97), men vedtagelsen har endnu ikke slået igennem som en øget europæisk efterspørgsel. I forhold til forhandlingerne med EU og europæisk markedsføring har Great Greenland og dermed Grønland lavet et eklatant selvmål ved at have importeret op mod 150.000 sælungeskind fra Canada i perioden 2004 til 2006 og garvet og reeksporteret dem (98). Det er netop de canadiske køllede på babysæler, der har udløst den internationale opinion mod sælskind.

Der blev set en tilsvarende udvikling i slutningen af 1970'erne og 1980'erne, hvor Greenpeaces sælskindskampagner, der egentlig var rettet mod canadiernes drab af babysæler, satte Grønlands sælskindssalg helt i stå, også flere år efter at Greenpeace officielt havde undskyldt over for Grønland.

Det faldende salg skal ses i forhold til, at indhandlingen af sælskind samtidig gradvist har været faldende fra 118.000 skind i 2005 til 61.000 i 2011 hvilket er mere end en halvering. Den faldende indhandling afspejler formodentlig

ikke en faldende fangst, men er formodentlig et udtryk for, at der de seneste år har været flere perioder, hvor indhandlingen har været lukket. Samtidig er indhandlingsprisen blevet så lav, at en del fangere ikke oplever, at prisen modsvarer det relativt store arbejde med skrabning og tørring af skind.

Fordi eksporten er faldet i det omfang, og der tidligere er foretaget subsidieret indhandling for at sikre fangerne en vis indtægt, har Great Greenland oparbejdet et betydeligt lager, så der i 2011 var 270.000 skind på lager, hvoraf de 160.000 var garvede, medens de 110.000 var uforarbejdede og frosne.

Great Greenland har gennem mange år været på finansloven, også længe inden sælskindssalget igen begyndte at falde, og i 2005 var den direkte subsidiering af virksomhedens drift 7,5 mio. kr., stigende til 9,8 mio. kr. i 2011.

Faldende støtte til fangerne

Samtidig har der været en subsidiering af indhandlingen af sælskind, der primært kommer fangerne til gode. Den var i 2005 24,5 mio. kr. og faldt gradvist frem til 2011 til 15,5 mio. kr. (99). Med andre ord er det stort set udelukkende fangerne rundt om i landet, der økonomisk har måttet bøde for kombinationen af Great Greenlands faldende salg og den reducerede subsidiering af sælskindsområdet.

Subsidieringen i 2008 fordelte sig på 21 mio. kr. i indhandlingstilskud til fangerne, 7,2 mio. kr. i tilskud til drift og administration af den decentrale indhandling samt 8 mio. kr. i driftstøtte til garvning og produktion. Sælskindsindhandlingen har meget forskellig økonomisk betydning for fangerne fra distrikt til distrikt, ligesom der internt i distrikterne er store forskelle på, hvor meget sælskindssalget betyder.

Indhandling af sælskind i kr., fordelt på regioner, i 2009			
Region	Indhandlet i regionen	Antal fangere, der indhandler	Gennemsnitlig indhandling pr. indhandler
Syd	4.950.000	140	35.355
Midt	4.405.000	279	15.788
Disko	3.069.000	229	13.401
Nord	10.679.000	645	16.556
Tunu (øst)	2.484.000	129	19.257
Samlet	25.586.000	1.422	17.993

Kilde: Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 2011



For mange familier er sælskindsindhandlingen fortsat et vigtigt bidrag til husholdningen. Garnfangst af sæl, Kullorsuaq, Upernavik, april 2011.

Arctic Green Food

Arctic Green Food driver produktionsanlæg for grønlandske fødevarer i Maniitsoq, Qaanaaq og Ittoqqortoormiit samt i 7 bygder. I 2008 subsidierede hjemmestyret produktionen med 18,7 mio. kr., og subsidieringen udgjorde halvdelen af de samlede omkostninger.

Hjemmestyrets subsidiering af Arctic Green Food A/S i 2008	
Maniitsoq	6.494.338
Nasarmijit	920.166
Qassimiut	749.681
Napasq	1.361.047
Kangerlussuaq	920.166
Attu	1.068.034
Ikamiut	2.844.245
Savissivik	895.273
Qaanaaq	1.881.894
Ittoqqortoormiit	-851.769
I alt	17.986.613

Kilde: Greenland Venture, 2009

Siden er subsidieringen blevet gradvist afskaffet. For de 8 bygder har indhandlingsanlægget relativt stor betydning for beskæftigelse og lokaløkonomi, samtidig med at Greenland Venture vurderer subsidieringen af bygdeanlæggene som en samfundsøkonomisk god investering (100).

Det eneste sted, indhandlingsanlægget gav overskud, var i Grønlands fattigste by Ittoqqortoormiit.

Nukissiorfiit

Grønlands nationale forsyningsselskab for el, vand og for de fleste byers vedkommende også fjernvarme, Nukissiorfiit, udspringer af Grønlands Tekniske Organisation, som den danske stat oprettede i 1950, og som hjemmestyret overtog i 1987 under navnet Nuna-Tek. Forsyningsområdet blev skilt ud som et selvstændigt område, og i 1991 skiftede det navn til Nukissiorfiit – Grønlands Energiforsyning. Fra 1998 overtog Nukissiorfiit forsyningen af el og vand i bygderne, der på det tidspunkt lå i kommunerne.

Betydelig prisdifferentiering

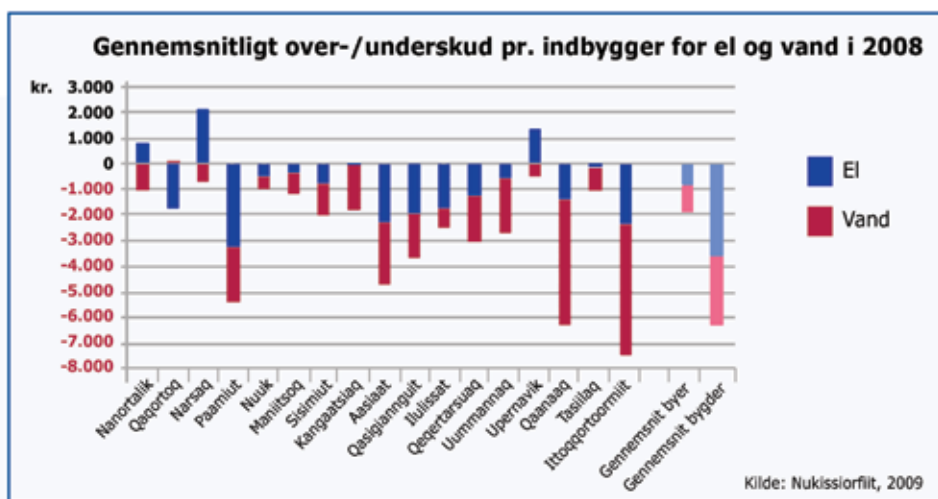
Nukissiorfiit er en hjemmestyreejet (selvstyreejet) virksomhed. For at sikre en landsdækkende forsyning subsidierede hjemmestyret i 2008 el- og vandproduktionen med 73 mio. kr. Samtidig blev der foretaget en subsidiering af gadebelysningen med 6 mio. kr., der naturligt primært er til gavn for byerne.

Som led i det generelle politiske ønske om at indføre kostægte priser, der kan forbedre de markedsmæssige konkurrenceforhold for bosteder med lavere driftsomkostninger, blev der i 2005 indført en betydelig geografisk betinget prisdifferentiering (prisforskelle). Det blev dog sikret, at intet bosted betalte mere end en politisk fastsat maksimumpris for såvel el og vand (61). I 2008 spændte prisforskellen for el fra 1,44 kr. pr. kWh i Nuuk til 3,52 kr. i de fleste bygder og enkelte mindre byer, medens de øvrige byer lå et sted imellem.

For vand var spændet fra 11,68 kr. pr. m³ for Paamiut og Sisimiut til 31,97 kr. pr. m³ for langt de fleste byer og bygder, medens Nuuk lå på 19,34 kr. pr. m³ (101).

I det følgende vil det på baggrund af Nukissiorfiits regnskab for 2008 blive vurderet, i hvilken udstrækning der er overensstemmelse mellem prisfastsættelsen for de enkelte byer og de reelle omkostninger.

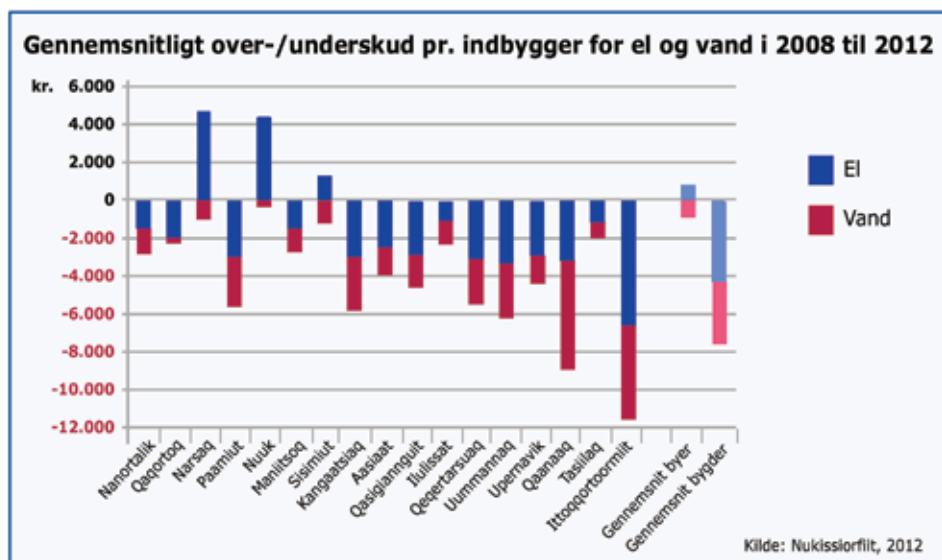
Det er overraskende, at de store prisforskelle for husstande ikke afspejler de faktiske omkostninger for de enkelte bosteder, hvor samtlige byer i 2008 (med undtagelse af Nanortalik, Narsaq og Upernavik) kom ud med et underskud på elproduktionen, og alle byer (undtagen Qaqortoq) med et underskud på vandproduktionen. Forbrugerne i Nanortalik og Upernavik betaler for el meget tæt på maksimumprisen på 3,52 kr. pr. kWh, og Narsaq ligger i midtergruppen. Kangaatsiaq, der økonomisk balancerer i forhold til elproduktionen, betaler maksimumprisen. Modsat er der byer med relativt lave priser som Sisimiut, Aasiaat og Paamiut, der giver underskud, og selv Nuuk med de laveste elpriser bidrager til underskuddet.



På vandområdet går billedet i mindre omfang igen, hvor Paamiut, der har landets laveste pris, er blandt dem, der bidrager mest til underskuddet. Tilsvarende kan det undre, at Aasiaat, der har store problemer med vandmangel og bidrager med et underskud på 2.400 kr. pr. indbygger har en vandpris, der ligger midt i prislefeltet. At Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, der også har store problemer og omkostninger med at skaffe vand, og som betaler maksimumprisen, er underskudsgivende, er forudsigeligt.

Hjemmestyret er dermed gennem subsidieringen med til at holde el- og vandpriserne lavere i flere af de større byer, end omkostningerne tilsiger. I de fleste bygder betaler forbrugerne maksimumpris for el og vand, og der er en meget stor spredning i deres underskud pr. indbygger fra 1.400 kr. i Kulusuk til 16.700 kr. i Saarloq med et landsgennemsnit på 6.300 kr.

Nukissiorfiit påpeger, at regnskabet for 2008 var lidt specielt, da der for Nuuk blev konteret ekstraordinære omkostninger. En gennemgang af regnskaberne for perioden 2009 til 2012 viser, at billedet i det store og hele fastholdes. Set over den femårige periode fra 2008 til 2012 er det fortsat Narsaq, der bidrager med det største overskud pr. indbygger for el, og Nuuk og i mindre omfang Sisimiut bidrager også til overskuddet, medens overskuddet i Upernavik vendes til et underskud. Og der er fortsat ingen af byerne, der opretholder overskud på vand.



Indirekte støtte til fiskeindustrien

Samtidig foregår der en væsentlig krydssubsidiering på elområdet i forhold til fiskeindustrien, der reducerer fiskeindustriens samlede omkostninger med ikke mindre end 102 mio. kr. og dermed mere end den samlede offentlige subsidiering af Nukissiorfiit (102). På trods heraf opretholdes der markante prisforskelle for fiskeindustrien, afhængigt af lokalisering (bosted), hvor prisen pr. kWh er fra 0,48 kr. i Nuuk til 2,90 kr. for enkelte bygder, medens en række af de centrale fiskerbyer og -bygder ligger et sted midt imellem.

Samtidig er der en meget stor prisforskel på fiskeindustriens vandforbrug fra 3,89 kr. pr m³ i Paamiut og Sisimiut over 6,45 kr. i Nuuk, knap 7 kr. i

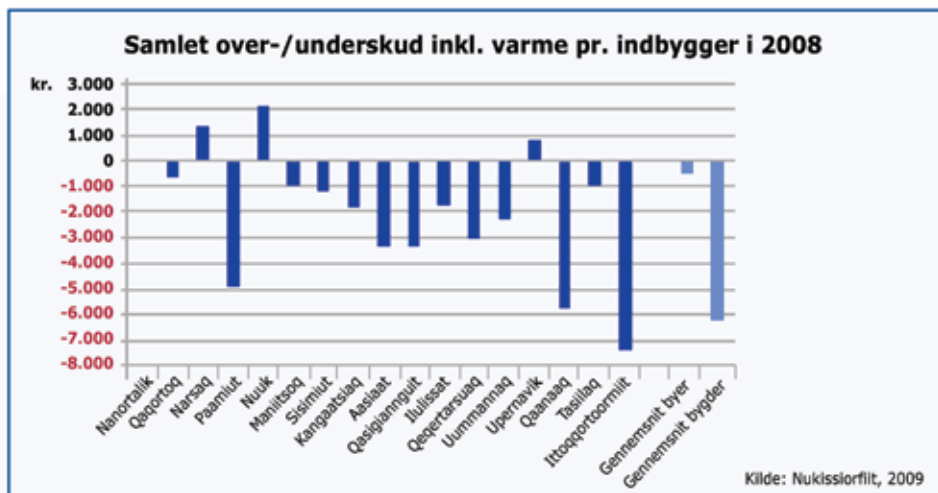
Aasiaat og Ilulissat til 31,97 kr. pr. m³ langt de fleste steder. Også her foregår der en meget betydelig krydssubsidiering, som byerne med de laveste priser nyder godt af. Med andre ord sikrer subsidieringen af fiskeindustriens el og vand ikke lige konkurrencevilkår bostederne imellem, og subsidieringen er med til at holde kunstigt lave priser for udvalgte byer.

Overskudsvarme forrykker billedet

I de fleste byer anvendes overskudsvarmen fra elværkerne, eller for byer med vandkraftværker overskudsstrømmen, til fjernvarmeproduktion, der primært anvendes i etageboliger. Produktionsomkostningerne er meget begrænsede, og indtægterne indgår i Nukissiorfiits samlede driftsregnskab og dermed i krydssubsidieringen. Det betyder, at byernes varmekunder er med til at reducere det samlede underskud.

Hvis overskuddet fra varmen indregnes i den enkelte bys samlede omkostninger målt pr. indbygger, ændrer det noget på billedet, specielt for Nuuk. Det er dog langt fra alle indbyggerne i den enkelte by, der har adgang til den billige varme og dermed bidrager til det overskud, varmen er med til at skabe. Det kan diskuteres, om det er rimeligt at indregne varmen i den enkelte bys regnskab, fordelt pr. indbygger.

Hvis den billige fjernvarme indgår som en del af regnskabet, bliver underskuddet pr. indbygger godt 12 gange større i bygderne, men hvis der alene ses på el og vand, er underskuddet for bygderne kun godt 3 gange større end for byerne.



Subsidiering og prisstruktur

Principielt opretholdes hjemmestyrets (og selvstyrets) subsidiering af Nukissiorfiit for delvist at kompensere indbyggerne i bygder og yderdistrikter for de meromkostninger, der naturligt følger med mindre produktionsenheder, dårlig transportinfrastruktur mv. Som det fremgår af gennemgangen af 2008-regnskabet, tilfalder langt størstedelen af den samlede subsidiering, inklusive den interne krydssubsidiering, fiskeindustrien, hvilket betyder, at husstandene ved de fleste bosteder er med til at finansiere subsidieringen af fiskeindustrien.

Hvis der ses på Nukissiorfiits kerneydelser, leverance af el og vand, er den gennemsnitlige subsidiering af bygdebeboerne på 6.300 kr., medens den for byboerne er på 1.900 kr. eller med andre ord knap en tredjedel af bygdernes. Det bør bemærkes, at nogle af de byer, der har relativt lave priser på el og vand, som Paamiut og Aasiaat, giver store underskud og i 2008 reelt subsidieres med henholdsvis 5.400 kr. og 4.700 kr. pr. indbygger, medens Narsaq og Upernavik som de eneste byer bidrager positivt til regnskabet.

En god del af krydssubsidieringen for el- og vandpriser finansieres af byernes varmekunder, men da det langt fra er alle byernes husstande, der er tilsluttet fjernvarmen, er det ikke fundet hensigtsmæssigt at fordele indtægterne fra fjernvarmen ud pr. indbygger. Samtidig er der tale om den billigste eksisterende opvarmningsmulighed, så for den enkelte forbruger bør tilslutningen til fjernvarmen opfattes som en økonomisk fordel, uanset at betalingen indgår i Nukissiorfiits interne krydssubsidiering. Uanset om fjernvarmeindtægterne indgår i beregningen pr. indbygger eller ikke indgår, er der ikke en entydig sammenhæng med hensyn til, hvor landskassens subsidier går til bygder og yderdistriktsbyer. Derimod indgår subsidierne som led i en ikke ubetydelig prisreduktion for de fleste "mellemstore" byer.

Nukissiorfiits prisstruktur justeres løbende og minimum en gang årligt, og justeringen for 2012 betyder, at alle bosteder med undtagelse af Qaqortoq, Narsaq, Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Aasiaat, Qasigiannnguit, Ilulissat, Innaarsuit og Tasiilaq, betaler maksimumprisen på 3,48 kr. pr. kWh. For de fleste af de billigere byer er der tale om beskedne prisreduktioner, og det eneste sted, der er tale om en større reduktion, er Nuuk med 1,84 kr. pr. kWh. Som det fremgår, er der kun én bygd, der ikke betaler maksimumprisen, og de fleste yderdistriktsbyer betaler maksimumprisen.

For vand er det i 2012 kun Qaqortoq, Paamiut, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat, der ikke skal betale maksimumprisen på 36,68 kr. pr. m³, og tariffen for de fire sidstnævnte er 14,62 pr. m³.

Den primære årsag til, at nogle af de større byer har billigere el, er, at der inden for de seneste årtier er bygget nogle vandkraftværker. De er alle etableret som følge af landstingsbeslutninger og i høj grad finansieret gennem lån i landskassen. Det er dermed en politisk beslutning, hvor der er etableret vandkraftværker, og beslutningen er ikke entydigt baseret på, hvor der er billige vandkraftpotentialer. Der er formodentlig en række mellemstore byer og sågar bygder, der har vandkraftpotentialer, som pr. produceret enhed vil være billigere end nogle af de nuværende. Hvis det alene havde været omkostningen pr. kWh, der havde afgjort prioriteringen af rækkefølgen i udbygningen af vandkraft, havde der med andre ord muligvis været valgt andre og mindre bosteder. Der kan derfor stilles spørgsmålstegn ved, om det er rimeligt at opretholde en prisdifferentiering, der primært er baseret på politiske beslutninger og prioriteringer. Hvis der var fastholdt enspris for el og vand for hele landet, ville priserne for langt størstedelen af bostederne kunne reduceres betydeligt, og prisstigningerne for indbyggerne i de større byer, der i dag har lavere priser, ville være beskedne. Den nuværende prisstruktur medfører reelt en omfordeling i den disponible indkomst, der geografisk og delvist socialt vender den tunge ende nedad.

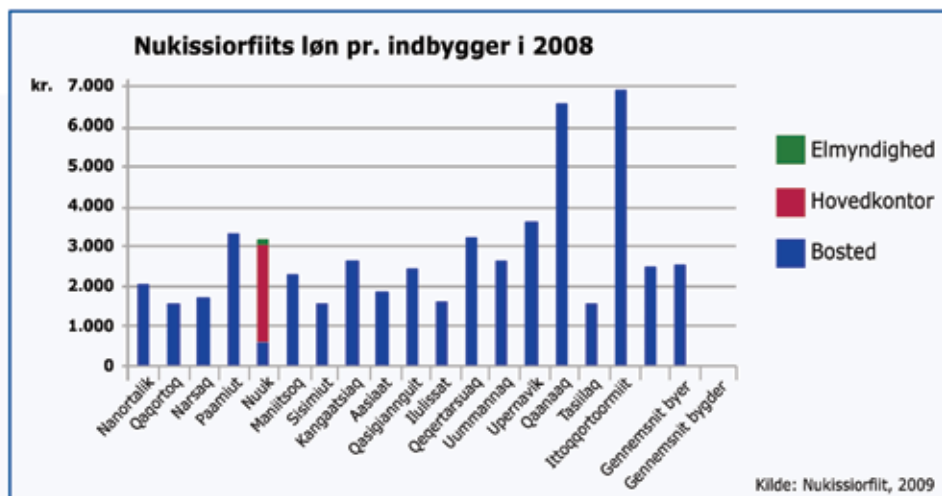
Det kan undre, at et land som Grønland, der ynder at sammenligne sig med bl.a. Danmark, vælger at benytte såkaldte "kostægte priser" for el og vand. I forhold til el er den danske prisdannelse reguleret af *Bekendtgørelse af lov om elforsyning (103)*, hvor § 73 fastslår: "*Prisdifferentiering på baggrund af en geografisk afgrænsning er kun tilladt i særlige tilfælde*". De særlige tilfælde, hvor der gives dispensation fra kravet om geografisk ens pris for forbrugeren, er alene, når to elselskaber fusionerer, og de får en overgangsperiode til at harmonisere priserne. Intentionen med den danske lovgivning er at sikre, at forbrugerne betaler samme pris pr. kWh, uanset om de bor langt ude på landet, i en lejlighed på anden sal midt i en større by eller på en lille ø. Elselskabet er forpligtet til at sikre leverancen til alle forbrugere inden for selskabets forsyningsområde til samme pris. Det gælder også for de forbrugere inden for forsyningsområdet, hvor elselskabet måtte vælge at køre ø-drift, som det er tilfældet for alle grønlandske bosteder. Og i de grønlandske byer og bygder er det alene Nukissiorfiit, der varetager elleverancen.

Løn og beskæftigelse

Nukissiorfiits medarbejdere bidrog i 2008 med 386 årsværk, og lønbidraget for de enkelte byer svinger mellem 1.600 og 3.600 kr. pr. indbygger bortset fra Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, hvor det betyder en del mere. Nuuk har i kraft af vandkraftværket i Buksefjorden meget lave lønomkostninger til egen elproduktion, men det, at hovedkontoret og elmyndigheden er placeret i Nuuk bringer lønbidraget pr. indbygger op på 3.200 kr. og dermed blandt de større. Hvor det som udgangspunkt er forbrugeren ved de enkelte bosteder,

der finansierer lønandelen til eget bosted, er det alle landets forbrugere, der betaler hovedkontorets og elmyndighedens lønninger i Nuuk.

Når det glæder den gennemsnitlige fordeling af løn, er den i praksis ens mellem byer og bygder. Det betyder, at det ikke er lønnen, men primært forbruget af fuelolie, elværkets ydeevne mv., der gør driftsomkostningerne for bygderne større. Her hører det med, at bygdeanlæggene ofte er ældre og dermed har en dårligere effekt pr. forbrug, samtidig med at afskrivningsperioden regnskabsteknisk er mindre for bygdeanlæg.



Sammenfattende kan det siges, at subsidieringer i forhold til el og vand hverken er umiddelbart gennemskuelige eller gennemført ud fra trangskriterier, og at der er en tendens til, at nogle af de større byers lavere takster er mere politisk motiverede end reelt funderet i lavere omkostninger.

Royal Arctic Bygdeservice A/S

Royal Arctic Bygdeservice A/S står for skibsfragt (befragtningen) til og fra bygderne i hele landet samt for bygdepassagerbesejlingen i Midtgrønland og Ammassalik distrikt (104). Royal Arctic Bygdeservice A/S ejes af Royal Arctic Line A/S (i daglig tale RAL). Hjemmestyret (selvstyret) har ikke nogen direkte servicekontrakt med RAL, men en servicekontrakt med Royal Arctic Bygdeservice A/S på 65 mio. kr. i 2008, hvor den samlede omsætning var 73 mio. kr. Med andre ord betalte hjemmestyret i 2008 knap 90 % af Royal Arctic Bygdeservices omkostninger (113).

I Nordgrønland benyttes Aasiaat som transithavn, hvor godset omlastes til et par mindre skibe, der foruden bygderne besejler Kangaatsiaq, Qeqertarsuaq, Uummannaq og Upernavik byer, og ruterne tilrettelægges, så byer og bygder betjenes på samme ture. Derfor er det i praksis ikke muligt regnskabsteknisk

at skelne mellem de fire byer og bygderne, og der er dermed en vis usikkerhed forbundet med, om byerne indgår i subsidieringen, og i givet fald med hvor meget, eller om de eller enkelte af dem er overskudsgivende.

Hvis subsidieringen alene fordeles mellem bygderne, giver det ca. 7.300 kr. pr. indbygger.

Royal Arctic Bygdeservice A/S' regnskab muliggør ikke umiddelbart en opsplitning på bosted, og det har ikke været muligt for Royal Arctic Bygdeservice A/S at levere en indtægts- og omkostningsdifferentiering på bosted. Men der er naturligvis betydelige forskelle i de reelle omkostninger, afhængigt af det enkelte bosteds geografiske og klimatiske forhold.

Endvidere skal godset ved enkelte mindre bygder, hvor der ikke findes kaj-anlæg, prammes ind.



I Ammassalik er besejlingen besværliggjort af storisen. Bygdeskibet Johanna Kristina ankommer til Kulusuk, Ammassalik, juli 2007.

Arctic Umiaq Line

Royal Arctic Line A/S og Air Greenland ejer i fællesskab Arctic Umiaq Line, der driver passagertrafikken med skibet Sarfaq Ittuk til de større byer og et par bygder på strækningen Narsaq til Ilulissat, hvor hverken Kangaatsiaq, Qasigiannnguit eller Qeqertarsuaq anløbes. Den samlede omsætning var i 2008 på 37 mio. kr., hvoraf hjemmestyret gennem en underskudsgaranti finansierede de 5 mio. kr. (105).

Der foregår dermed en egentlig subsidiering af passagertransporten mellem de pågældende byer, der primært er til glæde for de passagerer og turister, der benytter ruten.

Da Narsaq er det eneste bosted blandt de seks distrikter, der indgår i den samlede analyse, er der ikke foretaget en fordeling af subsidieringen på de bosteder, der anløbes.

Air Greenland

Grønland har i dag civile lufthavne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, der kan tage atlantfly. Kangerlussuaq fungerer som landets geografiske knudepunkt, og Narsarsuaq som regionallufthavn i Sydgrønland og om sommeren tillige som distriktets atlantlufthavn.

Indenrigs er der lufthavne i følgende byer: Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Sisi-miut, Aasiaat, Ilulissat, Upernavik og Qaanaaq. Endvidere er der en lufthavn i Qaasut, der fungerer som regionallufthavn i Uummannaq, og i Kulusuk, der er den regionale lufthavn i Ammassalik distrikt. Endelig er der Nerlerit Inaat (Constable Point), der dækker Ittoqqortoormiit.

Strukturen betyder, at ni byer og størstedelen af bygderne beflyves med helikopter. Det er dog ikke alle bygder, der er omfattet af helikopterbeflyvningen, og eksempelvis er der ingen forbindelse til Naajaat og Nutaarmiut i Upernavik distrikt, hvor der heller ikke findes passagersejls.

Air Greenland, som hjemmestyret ejer 37,5 % af, varetager størstedelen af indenrigsflyvningen samt ruterne Kangerlussuaq-København og Narsarsuaq-København. På østkysten beflyves Kulusuk af Air Greenland som indenrigsflyvning og af Air Iceland, der flyver fra Reykjavik, og som samtidig delvist indgår i den grønlandske indenrigsflyvning. Gennem en årrække blev lufthavnen ved Ittoqqortoormiit, Nerlerit Inaat, udelukkende befløjet af Air Iceland, men nu har Air Greenland etableret en ugentlig forbindelse til Kangerlussuaq. Til gengæld har Air Iceland nedlagt forbindelsen mellem Nerlerit Inaat og Kulusuk, så der ikke længere er direkte forbindelse mellem de to distrikter på østkysten. Gennem de seneste år har Air Iceland tillige befløjet Nuuk og Ilulissat fra Reykjavik.

Siden 1990'erne har der været en politisk diskussion om at overgå til en "enstrengt" trafikstruktur, der indebærer, at al persontransport skal foregå med fly og helikopter, og at passagersejls skal udfases.

Frem til 2001 blev der for flybilletter opretholdt et billetprissystem, der gennem subsidier og krydssubsidier til en vis grad udlignede de prisforskelle, som afstande og de enkelte ruters belægningsgrad naturligt medfører. Eller sagt på en anden måde: Hjemmestyret og de øvrige flypassagerer var i en vis udstrækning med til at reducere billetpriserne på de længste ruter med ringe passagerunderlag. I 2001 indførte landstinget såkaldte kostægte priser for fastvingeflyvningen, så prisen blev fastsat ud fra kilometerafstanden. Der opereres med forskellige billettyper og -priser, der betyder, at man med lidt fleksibilitet og held kan finde de billigste billetter pr. km for ruter med højest belægningsgrad.

På fastvingeflyvningen foregår der dog fortsat en vis intern krydssubsidiering, hvor nogle ruter er med til at finansiere andre. I forhold til de fire distrikter, der her indgår i analysen, er det beflyvningen af Narsarsuaq, Aasiaat, Upernavik og Kulusuk lufthavne, der er relevant, og her har Air Greenland oplyst, at de alle er overskudsgivende undtagen Upernavik, der løber rundt.^{af}

I 2006 blev den enstrengede trafikstruktur principielt vedtaget, og som udgangspunkt gav man nu kun subsidiering til én form for passagertransport til hvert bosted, hvor den eneste undtagelse var Arctic Umiaq Line (74; 106). De kostægte priser betyder, at det er blevet overordentlig dyrt at rejse fra den ene ende af landet til den anden. Eksempelvis koster det i 2012 med de billigste billetter, der ikke kan ændres, 6.800 kr. for en enkeltbillet fra Nanortalik til Upernavik, og hvis man skal til og fra en bygd, skal der lægges små 1.000 kr. til i hver ende. Fra Qaanaaq til Tasiilaq er den billigste løsning 9.100 kr. for en enkeltbillet, og hvis nogen skulle føle trang til en enkeltbillet fra Savissivik (ved Qaanaaq) til Ittoqqortoormiit, vil det løbe op i 11.200 kr., hvortil der skal lægges et par hotelovernatninger.

Derimod er det muligt at flyve fra Nuuk til Sisimiut for 1.100 kr. Da befolkningen i yderdistrikterne almindeligvis er dem, der har færrest penge, betyder prisstrukturen, at familiebesøg over store afstande som oftest forbliver en drøm.

Subsidiering af helikopterflyvning

Helikopterflyvning er dyr, og billetpriserne dækker langt fra de faktiske omkostninger. Derfor medførte hjemmestyrets servicekontrakt med Air Greenland i 2008 115,1 mio. kr. i subsidiering for den samlede helikopter-beflyvning (107). Hjemmestyrets subsidiering for passagertransport er opdelt i distrikter, og for de fem distrikter beløb subsidieringen sig samlet til 116,5 mio. kr., hvor de 99 % går til Air Greenlands helikopterdrift. Distriktsubsidieringen fordeler sig som følger (106):

Subsidiering af helikopterflyvning i 2008	
Distrikt	Mio. kr. i 2008
Nord- og Østgrønland	41,4
Upernavik og Uummannaq	28,1
Diskoregionen	19,6
Midtgrønland	4,9
Sydgrønland	22,5

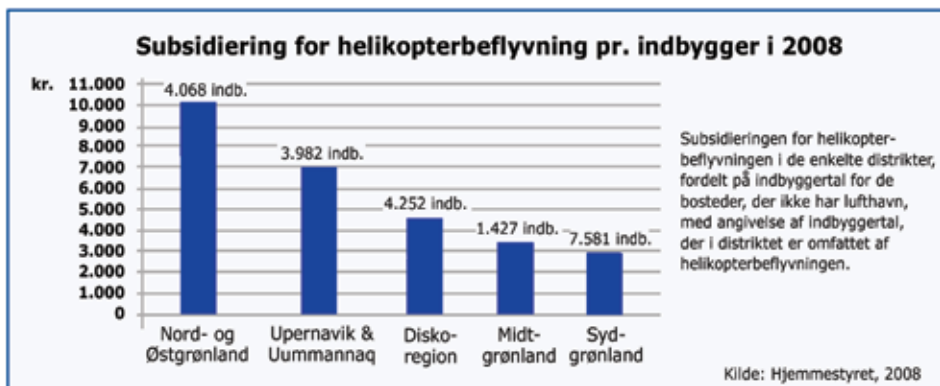
Kilde: Hjemmestyret, 2008

Air Greenlands regnskab muliggør ikke en opsplitning af omkostninger og indtægter på de enkelte bosteder for de subsidierede destinationer, og det er end ikke muligt at differentiere mellem byer og bygder. At det forholder sig sådan, kan undre, specielt da der i nogle distrikter er forskellige typer helikoptere, der beflyver byer og bygder.

^{af} Telefonsamtale med økonomichef Mogens Jensen 25. maj 2011.

Air Greenlands forklaring er, at der skal flyves mest muligt for det aftalte beløb, og at der derfor ikke føres regnskab pr. destination.

Hvis subsidieringen fordeles pr. indbygger for de bosteder i det enkelte distrikt, der ikke har lufthavn, spænder det fra 3.000 kr. i Sydgrønland til 10.000 i Nord- og Østgrønland.



For Nord- og Østgrønland gælder, bortset fra deres isolerede beliggenhed og de klimatiske forhold, at der er meget langt fra Qaanaaq til den sydligste bygd Savissivik, og at Ammassalik lufthavn ligger ved Kulusuk, så størstedelen af passagererne skal videre med den lille bygdehelikopter til Tasiilaq. Samtidig medfører placeringen af Nerlerit Inaat en helikopterflyvning til Ittoqqortoormiit. For Uummannaq er der den samme problemstilling med, at lufthavnen ligger ved Qarsuq, og at størstedelen af passagererne skal videre med den lille bygdehelikopter til Uummannaq by. Samtidig omfatter Upernavik og Uummannaq i alt 16 bygder, og der er godt 300 km fra lufthavnen i Upernavik op til Kullorsuaq. At Diskoregionen ikke er dyrere pr. indbygger, skyldes først og fremmest, at helikopterbeflyvningen til de tre byer uden lufthavn samt bygderne indstilles i sommerhalvåret, hvor de to små passagerskibe fra Disko Line står for transporten.

Region Midtgrønland har kun otte bygder, der er omfattet af helikopterbeflyvningen. I Sydgrønland beflyves de tre byer i 2008 af den store Sikorsky S61-helikopter, og der er mange indbyggere at fordele omkostningerne på.

I flere distrikter er den eneste offentlige transport til bygderne med helikopter. Upernavik, april 2011.



Servicekontrakternes betydning

Hvis der alene ses på hjemmestyrets servicekontrakter, foregår der samlet set en ikke ubetydelig subsidiering af yderdistrikternes byer og bygderne. Omfanget varierer noget mellem distrikterne, ligesom der er store variationer inden for distrikterne, og subsidieringen er målt pr. indbygger noget større for bygderne. Som nævnt er det med udgangspunkt i de foreliggende data ikke muligt at dele alle udgifter ud på enkeltbosteder.

På detailområdet subsidierer hjemmestyret Pilersuisoqs butikker med ca. 2.860 kr. pr. indbygger i bygderne og med et næsten tilsvarende beløb for indbyggerne i otte mindre byer.

Royal Arctic Bygdeservice har for befragtning af bygderne modtaget 7.300 kr. i subsidiering pr. bygdeindbygger, men det beløb skal formodentlig også i et vist omfang fordeles på Kangaatsiaq, Qeqertarsuaq, Uummannaq og Upernavik byer, hvorfor det reelt nok er noget mindre.

For flytrafikken omfatter subsidieringen de byer og bygder, der beflyves med helikopter, og den svinger fra ca. 10.000 kr. pr. indbygger i Qaanaaq, Ammassalik og Ittoqqortoormiit distrikter til 3.000 kr. i Sydgrønland.

Landets godt 1.400 indhandlere af sælskind er gennemsnitligt blevet subsidieret med i størrelsesordenen 15.000 kr. pr. mand i indhandlings-tilskud, og en stor del af dem bor i bygderne, så hvis bygdernes anslåede andel fordeles pr. indbygger, bliver det omtrent 1.600 kr. Dertil kommer de ca. 5.000 kr. pr. fanger, som Great Greenland har modtaget i subsidiering for at drive den decentrale indhandling, samt de 8 mio. kr. til drift af garveriet og systuen, som skaber arbejdspladser i Qaqortoq.

Så er der subsidieringen, der er målrettet mindre grupper, som de 14,5 mio. kr. i støtte til Neqi og indhandlingstilskud, der skal fordeles på et par hundrede personer ved fåreholderstederne og i et vist omfang de 30-40 mennesker, der arbejder på slagteriet i den korte sæson. Målt pr. person er fåreholderne blandt de befolkningsgrupper, der subsidieres relativt meget med ca. 70.000 kr. årligt, eller hvis beløbet fordeles på de 51 fåreholdersteder (2007), giver det ca. 280.000 kr. pr. fåreholdersted. Beløbet bør ikke regnes med i en vurdering af bygderne, da fåreholderne ud fra de gængse opgørelsesmetoder ikke indgår i bygdebefolkningen. Om beløbet så skal regnes med i en vurdering af yderdistrikter, er et vurderingsspørgsmål, men langt størstedelen af fåreholderne bor i Narsaq og Qaqortoq distrikter, der ikke defineres som yderdistrikt, og om Nanortalik bør defineres som yderdistrikt, er en diskussion.

Tilsvarende er der subsidieringen af Arctic Green Foods produktionsanlæg i Maniitsoq, Qaanaaq og Ittoqqortoormiit samt 7 bygder, der for nogle af de pågældende bygder havde stor betydning i 2008.

I forhold til el og vand er det tvivlsomt, om der kan tales om en egentlig subsidiering. Formelt er selvstyrets servicekontrakt med Nukissiorfiit hovedsagelig målrettet befolkningen i bygder og yderdistrikter, men i praksis er det i høj grad fiskeindustrien, der subsidieres, og så bliver det et helt andet regnestykke. Hvis der ses bort fra fiskeindustrien, subsidieres byerne samlet set med knap 2.000 kr. pr. indbygger (hvis indtjeningen på den billige overskudsvarme indregnes, bringer det byernes gennemsnit ned på 500 kr. pr. indbygger), medens bygderne gennemsnitligt subsidieres med ca. 6.300 kr. pr. indbygger. I det regnestykke skal det erindres, at de to eneste byer, der samlet set gav et overskud i 2008, var Narsaq og Upernavik.

I forbindelse med ovennævnte subsidieringsordninger er det indbyggerne i bygder og yder-distriktsbyer, der er de største nettomodtagere, og der er relativt store udsving mellem de enkelte distrikter og internt i distrikterne. Men set som gennemsnitsbetragtning subsidieres bygdeborgeren med et beløb i størrelsesordenen 10.000-20.000 kr. pr. indbygger, og det skal ses i sammenhæng med en række øvrige økonomiske parametre.

Der er også enkelte servicekontrakter, hvor subsidieringen primært kommer indbyggere i byerne til gode, som de godt 55 mio. kr., der administreres af Grønlands Turist- og Erhvervsråd. Beløb, der ikke bør fordeles pr. indbygger, men pr. modtager eller projekt. Tilsvarende kan siges om de 82,4 mio. kr. til Greenland Development for at fremme etableringen af en aluminiumssmelter i Maniitsoq.

Offentlige anlægsinvesteringer

Grønlands suverænt største bygherre er hjemmestyret, der i 2008 gennemførte bygge- og anlægsaktiviteter for 864 mio. kr., hvortil kommer en del bygge- og anlægsaktiviteter for de hjemmestyreejede virksomheder, der er finansieret over selskabets egen drift, og som dermed ikke indgår i hjemmestyrets regnskab. Dog indgår nogle af de store anlægsaktiviteter som eksempelvis etablering af vandkraftværker på finansloven som lån til Nukissiorfiit.

Anlægsaktiviteterne er på flere måder vigtige for de enkelte bosteders indbyggere. Først og fremmest kan de være med til at højne service-niveauet, boligstandarden mv., og samtidig kan selve anlægsaktiviteten skabe beskæftigelse, hvis den helt eller delvist udføres af entreprenører og håndværkere fra bostedet.

Det er derfor relevant at se på fordelingen af anlægsinvesteringerne mellem forskellige typer af bosteder.

Manglende datagrundlag

Der har gennem hele hjemmestyreperioden været en betydelig forskel mellem de anlægsinvesteringer, der vedtages i finansloven, og så de anlægsaktiviteter, der reelt gennemføres i det pågældende år. Det betyder, at en anlægsinvestering som eksempelvis en ny skole kan optræde på finansloven gennem flere år, før der foregår nogen byggeaktivitet.

Der er også anlægsaktiviteter, der har optrådt på finansloven gennem nogle år for så at forsvinde, hvorefter de muligvis senere "genopstår". Derfor kan finansloven ikke lægges til grund for en vurdering af anlægsinvesteringernes geografiske fordeling, og det er nødvendigt at basere vurderingen på regnskaberne.

Da de fleste bygninger og anlæg har en lang levetid, giver det ikke mening at se på et enkelt år, for i et givet år får en by eller bygd måske en ny skole, og så kan der måske gå mange år, før der foretages en ny større investering. Det betyder, at i det eller de år, investeringen gennemføres, vil byen eller bygden fremstå som et bosted, der målt pr. indbygger får en forholds-mæssigt stor andel af hjemmestyrets samlede anlægsinvesteringer, medens bostedet måske i mange år frem til skolebyggeriet ikke havde nævneværdige hjemmestyrefinansierede anlægsaktiviteter. Efterfølgende kan der så igen gå mange år, før der gennemføres anlægsaktiviteter af betydning.

Derfor havde det været optimalt at se på fordelingen af anlægsinvesteringer gennem hele hjemmestyreperioden, og der er gjort ihærdige forsøg på at tilvejebringe de nødvendige data, men Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik ligger kun inde med elektroniske registreringer for perioden 2008 til 2011. Derudover er det muligt, ud af de årlige skriftlige redegørelser for Anlægs- og Investeringsfonden, at finde data fra 2004 til 2007 (108; 109; 110; 111).

Før 2004 har det ikke været muligt at finde valide data for hjemmestyrets gennemførte anlægsinvesteringer, fordelt på bosted. Det er sandsynligt, at der i GTOs arkiver findes relevante oversigter, men så er man tilbage i 1987 og før da. Det er også muligt, at oversigterne blev opdateret i Nuna-Tek, der var GTOs afløser, men det var perioden, hvor bl.a. Nukissiorfiit blev udskilt som selvstændig virksomhed, så fokus har formentlig ligget på andet end at opdatere lister over anlægsinvesteringer. Fra oprettelsen af Teknisk Direktorat i 1990 og frem til 2003 er der øjensynligt et hul, og derfor bliver det irrelevant at lede i de gamle arkiver, selvom det egentlig var intentionen at præsentere hele perioden fra 1979 til i dag.

På grund af den korte tidsperiode på 7 år giver det ikke mening at foretage en vurdering af hjemmestyrets anlægsinvesteringer pr. indbygger på bosteder. Eksempelvis kan bygningen af en ny skole i en bygd få den pågældende bygd til at fremstå som det sted, hvor der er investeret mest pr. indbygger, selvom bygden set over en længere tidshorisont har et massivt investeringsefterslæb, og skolen ud fra en såvel bygningsfaglig som pædagogisk vurdering burde have været udskiftet langt tidligere.

Det er eksempelvis en ny skole, der set over den syvårige periode gør Kangarsuatsiaq (Upernavik distrikt) til det bosted i landet, hvor der investeres mest med 122.650 kr. pr. indbygger, når der ses bort fra store anlægsinvesteringer som lufthavne og vandkraftværker, men skolen trængte til udskiftning, og set over et længere tidsperspektiv har investeringsniveauet i Kangarsuatsiaq ingenlunde været højt.

Det er netop den problemstilling, der ofte får det til at gå galt i den grønlandske debat om investeringsniveauet i bygder og yderdistrikter. Nogen falder over en "stor" investering et lille sted og beregner investeringens størrelse målt pr. indbygger, hvorefter resultatet bliver set som et argument for, at de små steder samlet set er dyre, uden at der tages højde for tidsperspektivet.

Fordelingen mellem byer og bygder

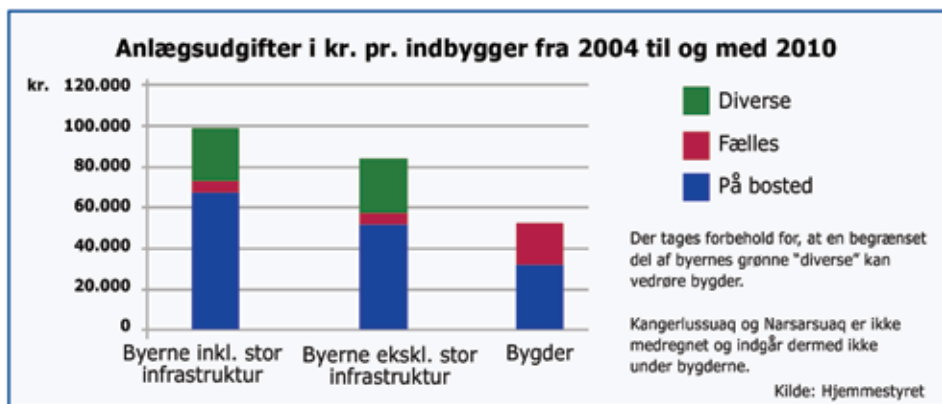
Den anvendte regnskabspraksis muliggør ikke en fuldstændig opdeling af gennemførte anlægsinvesteringer på bosteder, fordi det ikke er alle anlægsaktiviteter, der registreres på stedkode.

Regnskabet indeholder dels kontoen "*998 Diverse bygder*" og kontoen "*999 Diverse byer*", hvor der for bygdernes vedkommende bl.a. konteres noget boligbyggeri, og hvor der for byernes vedkommende ligeledes kan konteres noget boligbyggeri samt en række fortrinsvis mindre projekter.

Derudover har regnskabet kontoen "*996 Diverse steder*", som indeholder en række poster som støtte til kommunalt boligbyggeri, kloakker, støtte til privat boligbyggeri, støtte til vedligehold og istandsættelse samt lån til Nukisiorfiit til primært vandkraftanlæg mv. Langt størstedelen af disse poster gennemføres i byer eller i relation til byer som f.eks. vandkraftanlæg, men der kan nogle år forekomme mindre poster, der vedrører bygder. I nedenstående graf for fordelingen af hjemmestyrets anlægsudgifter på byer og bygder er kontoen "*996 Diverse steder*" markeret som grøn under byerne, men der tages forbehold for, at en del muligvis burde være placeret hos bygderne.

Der er gennem den syvårige periode en tendens til, at kontoen "*996 Diverse steder*" vokser til mere end det dobbelte fra 100 mio. kr. til 238 mio. kr., medens konto "*999 Diverse byer*" falder fra 54 mio. kr. til 4 mio. kr. Konsekvensen

er, at det umiddelbart bliver vanskeligere at fordele anlægsomkostningerne mellem byer og bygder, og at den geografiske distribution af anlægsudgifter dermed sløres.



Der er i perioden 2004 til og med 2010 gennemført tre meget store anlægsinvesteringer, der delvist er konteret på stedkode. Det drejer sig om lufthavnen i Paamiut, vandkraftværket ved Sisimiut og opstarten på vandkraftværket ved Ilulissat. Det er naturligvis investeringer, der kommer de pågældende bosteder til gode, men som samtidig er med til at fortegne billedet af fordelingen af de almindelige anlægsinvesteringer mellem by og bygd. Samtidig er vandkraftværkerne en investering, som forbrugerne over tid afdrager via forbrugsafgiften. Derfor er fordelingen vist både med og uden disse investeringer.

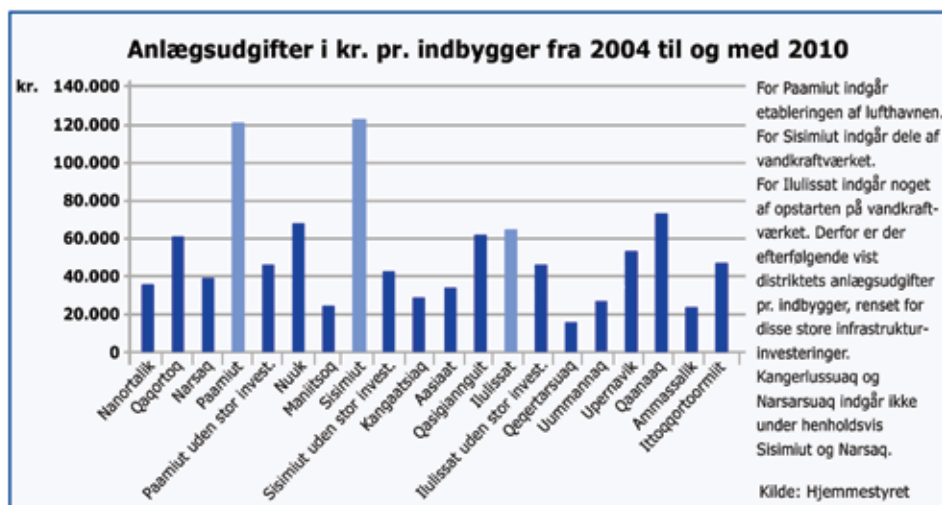
Samtidig er anlægsinvesteringerne ved lufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq konsekvent holdt ude af beregningerne, da de målt pr. indbygger på stedet entydigt bliver landets højeste og dermed vil fortegne bygdernes andel af anlægsinvesteringerne. Kangerlussuaq er til glæde for stort set hele landet, og Narsarsuaq for den samlede sydregion, og anlægsinvesteringerne de steder anses derfor i nærværende vurdering ikke som bostedsrelaterede.

Anlægsinvesteringer i distrikter

På grund af regnskabspraksis er det ikke muligt at foretage en egentlig fordeling af anlægsudgifterne ud på distrikter, fordi en tredjedel af de samlede udgifter er samlet på de tre ovennævnte diversekonti, men en gennemgang af diversekontiene viser, at langt størstedelen vedrører de største byer og i høj grad Nuuk. Hvis der alene ses på de anlægsudgifter, der er konteret på stedkode, fordeler de sig som vist i næste diagram.

En stor andel af anlægsudgifterne i Qasigiannguut er bygningen af den nye landsdækkende efterskole, Villads Villadsen.

Bortset fra høje anlægsudgifter pr. indbygger i Upernavik og Qaanaaq, der i høj grad er begrundet i et tidligere efterslæb på skoleområdet, og i Ittoqqortoormiit, hvor knap en fjerdedel er gået til vedligehold af distriktets lufthavn Nerlerit Inaat, er det de største byer, der er investeret mest i, selv hvis de store infrastrukturanlæg trækkes fra.



Dertil skal lægges godt en fjerdedel af de samlede anlægsudgifter, der er konteret under "996 Diverse steder", men som primært kommer de største byer og i høj grad Nuuk til gode.

De her viste tendenser i fordelingen mellem byer og bygder samt mellem distrikterne går i grove træk igen gennem hele hjemmestyreperioden.

Den lokale beskæftigelseseffekt

Tidligere blev størstedelen af anlægsopgaverne inden for et distrikt udført af byens håndværksmestre, medmindre der var tale om meget store opgaver. Men gennem de seneste 10-20 år har der været en stigende tendens til, at håndværksmestre byder på opgaver uden for distriktet og i en stadig større radius fra hjembyen. Det er en følge af et bevidst ønske fra hjemmestyret om større konkurrence ved licitationer, men også af, at nogle distrikter gennem flere år har oplevet meget begrænsede offentlige anlægsudbud.

For den enkelte håndværksmester har valget reelt stået mellem at udvise større mobilitet eller gå konkurs. Eksempelvis blev der i 2008 og 2009 ikke gennemført hjemmestyreanlægsaktiviteter i Qeqertarsuaq distrikt, og i 2010 var det begrænset til 73.000 kr., hvilket satte de lokale håndværksmestre kniven for struben, og rejsevilligheden steg markant. De lokale håndværksmestre, jeg har talt med, udtrykte stor frustration, fordi de kommunale

anlægsinvesteringer samtidig gik stort set i stå pga. kommunesammenlægningen.

Samtidig er det fortsat ofte store danske eller udenlandske entreprenører, der vinder de store opgaver som vandkraftværker, lufthavne etc. I 2008 medførte bygge- og anlægsaktiviteterne samlet set godt 3.000 årsværk, hvoraf de knap 600 gik til folk uden bopæl i Grønland. Endvidere er der fortsat en markant forskel i lønniveau, afhængigt af fødested. Hvor de 1.330 bygningsarbejdere, født uden for Grønland, tjente 485,5 mio. kr., tjente de 1.720, født i Grønland, 415,6 mio. kr. eller en gennemsnitlig årsløn på henholdsvis 365.000 kr. eller 241.000 kr.

Samlet set betyder den øgede interne mobilitet og brugen af udefrakommende entreprenører, at beskæftigelseseffekten af anlægsinvesteringerne ikke nødvendigvis følger distriktet og for mindre byer ofte ender som en indtjening i de større byer, medens anlægsinvesteringer for bygderne kun sjældent giver en egentlig lokal beskæftigelseseffekt.

Til gengæld har hjemmestyrets anlægsaktiviteter overordentlig stor betydning for omsætningen og beskæftigelsen i de større byer. Som positiv effekt af udviklingen med større mobilitet hos entreprenører har det muligvis medført en større konkurrence og dermed lavere priser, men tendensen til at indgå en "mestergris" (en aftale om, hvem der skal have en opgave, og til hvilken pris) i de større byer er ingenlunde elimineret.

Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at kvadratmeterprisen ofte er markant lavere i yderdistrikter end i de større byer på trods af væsentlig højere transportomkostninger. Som eksempel lå kvadratmeterprisen på enfamiliehuse i Upernavik og bygderne i 2009 på 14.000 kr., medens Nuuk for etageejendomme sloges med en kvadratmeterpris på 22.000 kr. Her kan man naturligvis komme med indvendinger om materialevalg, kvalitet, kloaktilslutning etc., men prisforskellen er markant, og der kan etableres langt flere gode boliger i bygder og yderdistrikter for det beløb, der anvendes til boligetablering i Nuuk.

De større byer prioriteres

Det er i sig selv bemærkelsesværdigt, at hjemmestyret – og senere selvstyret – ikke er i stand til at skabe et overblik over, hvor meget der er investeret hvornår i forhold til de enkelte bosteder. Af dialogen med Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik om at tilvejebringe de nødvendige data til analysen har det tydeligt fremgået, at der er tale om data, som direktoratet selv ser et stort behov for at få et indblik i. Det manglende overblik over den geografiske distribution af anlægsinvesteringer over tid betyder, at beslutninger om prioriteringer er taget på et særdeles dårligt belyst grundlag.

På trods af at det ikke er muligt at udarbejde en blot ufuldkommen distrikts- og by-/bygdefordelt anlægsoversigt over mere end syv år, tegner der sig et klart mønster, hvor der over tid investeres næsten det dobbelte pr. indbygger i byerne end i bygderne.

Samtidig er der set over tid en tendens til, at de mindre byer prioriteres lavere i forhold til anlægsinvesteringer end de større byer og i særdeleshed Nuuk. Dermed kan antagelsen om, at indbyggerne i yderdistriktsbyerne og -bygderne i forhold til anlægsomkostninger er en meromkostning for det grønlandske samfund, aflives.

På anlægssiden flytter det perspektivet i diskussionen fra, at yderdistriktsbyer og -bygder er dyre, til, at det et politisk ønske at forbedre serviceniveauet i de større byer og at reducere de større byers boligventeliste for derigennem at fremme et andet og mere centraliseret bosætningsmønster. Der kan her argumenteres med den tiltagende vandring fra bygd mod by, og specielt de større byer, og den efterspørgsel efter boliger, det skaber i de større byer. Samtidig kan der peges på, at det kan forekomme formålsløst at investere i en ny skole, butik, boliger etc. ved et bosted, der tenderer til affolkning, og at det er mere formålstjenligt at anvende investeringerne de steder, hvor befolkningen flytter hen.

Modsat kan der peges på, at der muligvis er et samspil mellem manglende investering og tiltagende fraflytning fra et bosted. Når befolkningen på et bosted oplever, at samfundet som sådan ikke ønsker at investere i det, kan det være en medvirkende årsag til, at den enkelte mister tiltroen til bostedets fremtid og dermed begynder at overveje en fraflytning, hvorved der skabes en selvforstærkende spiral.

Offentlig finansiering af boligområdet

Som nævnt er der et stort underskud på boliger i Grønland og lange ventelister, specielt i de større byer. Værst står det til i Nuuk, hvor der er ca. 2.850 på venteliste og en gennemsnitlig ventetid på over 7 år (73).

Knap to tredjedele af de grønlandske boliger er offentligt ejede udlejningsboliger, der fortrinsvis administreres af det selvstyrejede boligselskab, INI A/S, og i mindre omfang af andre offentlige administratorer som Sermersooq Kommunes boligselskab Iserit.

Derudover har der gennem tiden været forskellige støtteordninger for at sikre, at familier uden den store økonomi kunne erhverve sig et en- (eller to-) familiehus, som BSU, BS, selvbygger- og medbyggerhuse, der i høj grad er blevet anvendt i yderdistrikter og bygder. Ordningerne har generelt indebåret, at borgeren har betalt et indskud, og at resten af etableringsomkostningen

skulle afdrages gennem forskellige låneordninger, hvor der har været store individuelle forskelle på, i hvilket omfang lånene er blevet indfriet, og i hvor stort omfang det offentlige har måttet afskrive lånene.

Der har tilbage fra 1950'erne været en gruppe borgere, der selv har finansieret deres boligbyggeri, og det drejer sig i første omgang om danske håndværksmestre, selvstændige forretningsdrivende, trawlerskipper og redere. Gradvist er gruppen blevet udvidet, men samlet set har gruppen af selvejere, der helt har finansieret byggeriet, været beskedent.

Fra 2007 indførte hjemmestyret *Fra lejer til ejer*-ordningen for at skaffe kapital til boligbyggeri og stimulere udviklingen af en privat boligmasse gennem frasalg. Lejere i udlejningsejendomme med 3 eller flere lejemål kan få et nedslag i salgsprisen på 5 %, hvis de har 5 års uafbrudt anciennitet som lejere, og nedslaget stiger til 35 % ved 20 års anciennitet, uanset om ancienniteten gælder det pågældende lejemål eller skiftende lejemål.^{ag} Samtidig har køberen mulighed for et 20-årigt rente- og afdragsfrit lån hos hjemmestyret eller kommunen (ejereren) på op til 40 % af salgsprisen, hvorefter lånet skal afdrages på 15 år (114).

I 1998 blev der indført mulighed for, at en borger, der ønskede at opføre egen bolig, kunne låne op til 40 % af byggeomkostningerne som rente- og afdragsfrie lån i 15 år af hjemmestyret og kommunen, hvorefter lånet skulle afdrages på 10 år (115). I 2003 blev der sat et maksimum på lånebeløbet, så der kun kunne lånes til 105 m² og en pris på 13.500 pr. m² (116). I 2003 blev lånets løbetid udvidet til 20 år, og den efterfølgende afdragstid til 15 år (117), og i 2007 blev maksimumarealet udvidet til 110 m², og der blev justeret lidt på kvadratmeterprisen (118). Det har naturligt nok ført til en stigning i antallet af private boliger og specielt blandt de forholdsvis velstillede og i de større byer, da realkreditforeningerne som udgangspunkt kun giver mulighed for kreditforeningslån i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

I 1991 blev der indført mulighed for etablering af andelsboligforeninger med rente- og afdragsfrie lån uden tidsbegrænsning, hvor kommunen og hjemmestyret bidrog med hver en tredjedel af den samlede anlægsudgift (119). Ligesom for reglerne om lån til privat boligbyggeri er reglerne om andelsbyggeri blevet ændret nogle gange, hvor selvstyret og kommunerne i dag finansierer op mod 50 % (maks. 1.050.050 kr. pr. andelsbolig) som rente- og afdragsfrie lån uden tidsbegrænsning (120). Samtidig har den enkelte andelshaver mulighed for at overtage sin andel som privat ejerform efter ovenstående favorable finansieringsmåde (73: s. 145). De nævnte ordninger

ag Der er dog et maksimum på prisnedslaget på 225.000 kr. for en 1- og 2-rumsbolig, stigende til 665.000 kr. for en bolig med 6 eller flere rum.

har ført til etablering af en del andelsforeninger i de større byer. Skatte- og Velfærdskommissionen peger på, at de private boliger endvidere subsidieres gennem fradragsretten på lånerenten (54: s. 54).

Muligheden for at benytte de offentlige lånemuligheder til private boliger og andelsboliger er i praksis stort set reduceret til Nuuk, Sisimiut og Ilulissat, fordi realkreditforeningerne som udgangspunkt kun giver lån i disse byer, og bankerne generelt er meget tilbageholdende med boliglån andre steder. Skatte- og velfærdskommissionen peger på, at ordningerne er en favorisering af de mere velstillede, og der er politiske overvejelser om at aftrappe ordningerne (121). Det skønnes, at ordningerne lægger beslag på 300 mio. kr. af landskassens midler, hvor der til sammenligning anvendes 110 mio. kr. på boligsikring til borgere i udlejningsejendomme (122).

På ovenstående baggrund vurderes det, at problemstillingen omkring offentlige rente- og afdragsfrie lån til private og andelsboliger, der i praksis kun kan benyttes i de tre største byer, bør indgå i en samlet vurdering af de offentlige omkostninger ved drift af forskellige bosteder. Derfor er det også forsøgt at skabe et overblik over, hvordan lånebeløbene er fordelt på bosted, men trods flere henvendelser til Departementet for Boliger, Infrastruktur og Trafik og gentagne løfter om at få en oversigt fremsendt er det ikke lykkedes.



Narsarmijit, Nanortalik distrikt, august 2010.

Kapitel 6

Betydningsfulde krydssubsidieringer

Ud over at hjemmestytret gennem servicekontrakter bidrager med en subsidiering, der har betydning for de enkelte bosteders erhverv og generelle økonomi, foregår der i samfundet nogle vigtige krydssubsidieringer, ligesom der er nogle økonomiske strukturer, der reelt har karakter af subsidiering, og som har stor betydning for den enkelte borgers økonomi.

Intern krydssubsidiering er virksomhedens egen prisudligning, der indebærer, at forbrugerne ét sted betaler en pris for en given vare eller ydelse, der ligger over den pris, markedskræfterne det pågældende sted ville udløse. På den måde kan prisen holdes nede andre steder, hvor den ville være højere, hvis det alene var overladt til markedskræfterne. Den form for krydssubsidiering er meget udbredt på verdensplan og anvendes af de fleste større virksomheder og kæder. Motivet for at holde priserne lavere de steder, hvor markedskræfterne ville udløse højere priser, er at sikre sig adgang til dette marked og også nogle gange for at forebygge, at konkurrenter kommer ind de pågældende steder og ad den vej får adgang til en større del af markedet.

Krydssubsidieringer anvendes også i forbindelse med indhandling, så der internt i en virksomhed eller koncern opretholdes sammenlignelige indhandlingspriser for samme vare, selvom indhandlingsomkostningerne varierer mellem de forskellige indhandlingssteder. I en grønlandsk sammenhæng vil det typisk vedrøre fisk, skaldyr mv. Også her kan motivet være at sikre sig adgang til produkter og/eller leverandører, eller krydssubsidieringen indgår som et led i bestræbelsen på at holde konkurrenter ude.

Generelt gælder, at virksomheden krydssubsidierer, så længe det samlet set anses for lønsomt. Alternativt kan opretholdelsen af krydssubsidiering skyldes et politisk pres, og det er helt naturligt, at det offentlige pålægger virksomheder at benytte krydssubsidiering for at sikre borgerne lige adgang til en bestemt ydelse. Eksempelvis er de danske teleselskaber pålagt, at tilslutningsafgiften for et fastnetabonnement er ens, uanset hvor langt et kabel selskabet skal lægge ud, og uden at teleselskabet modtager offentlige subsidier for det. Det er med andre ord de øvrige kunder, der er med til at betale for, at der bliver gravet kabel ned til en fjerntliggende gård.

I Grønland har krydssubsidieringen været et vigtigt element i opretholdelsen af det decentrale bosætningsmønster, hvor staten med sit monopol gennem ensprissystemet sikrede, at indbyggerne overalt i landet kunne få en vare eller ydelse til den samme pris. Ligesom de kunne indhandle til den samme

kilo- eller stykpris uanset ekstraomkostninger som følge af fragt, opbevaring og små enheder. Da der var tale om et statsmonopol, var motiveringen for krydssubsidieringen en anden end det, der typisk gælder for private virksomheder, og prisfastsættelsen var politisk vedtaget ud fra overordnede samfundsøkonomiske og sociale betragtninger. Ensprissystemet blev overtaget af hjemmestyret, men har været under gradvis afvikling siden 1994, da KNI blev opdelt i Pisiffik og Pilersuisoq, som beskrevet i forrige kapitel.

De fleste helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder anvender i en eller anden udstrækning krydssubsidiering. Det kan diskuteres, i hvilken grad denne krydssubsidiering er et led i den offentlige finansiering af bestemte bosteder, eller om det er en naturlig konsekvens af at fungere som landsdækkende virksomhed. Den eneste årsag til, at det er relevant at forholde sig til krydssubsidieringen, er, at der er tale om helt eller delvist offentligt ejede virksomheder, der i en vis udstrækning er underlagt politiske prioriteringer. Og det er tænkeligt, at en privat virksomhed, der ikke gennem en offentlig hovedaktionær blev tilskyndet eller presset til at opretholde krydssubsidieringen, delvist havde afskaffet den og for en del bosteders vedkommende havde stoppet aktiviteterne.

Dermed har krydssubsidieringen gennem flere år været et politisk tema i Grønland, hvor nogle opfatter den som et udtryk for, at det offentlige sikrer lavere priser ved bosteder, der opfattes som urentable (44). Samtidig bliver krydssubsidieringen set som unfair konkurrence for private virksomheder, der ønsker at operere de pågældende steder. Fordi selskaber som Royal Arctic Line, Air Greenland, Tele Greenland mv. (stort set) har monopol, opfattes krydssubsidieringen også som en unødigt omkostningsforøgelse de steder, hvor markeds kræfter ville medføre lavere priser. Den prisforøgelse, som krydssubsidieringen medfører nogle steder, anses for at reducere private virksomheders konkurrenceevne på verdensmarkedet. Således indgår krydssubsidieringen som et vigtigt element i bosætningsdebatten.

Belysningen af omfanget af krydssubsidieringen, og dens betydning for de enkelte bosteder, er baseret på dialog med de helt eller delvist selvstyreejede virksomheder, der er relevante i forhold til analysen af de seks udvalgte gamle kommuner. Oftest har reaktionen været, at de ville opretholde krydssubsidieringen, selvom de skulle fungere som private virksomheder på helt kommercielle vilkår. Ud fra et regnskabsmæssigt synspunkt har krydssubsidieringen ofte en begrænset betydning, men den anses som en nødvendighed for at operere på bestemte dele af markedet.

Flere virksomheder har været meget tilbageholdende med at videregive informationer om krydssubsidiering og deres omfang, da de opfattes som

konkurrencefølsomme oplysninger. Det er dog lykkedes at få et nogenlunde overblik over krydssubsidieringens betydning.

De vigtigste helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheder, der i større eller mindre omfang anvendte intern krydssubsidiering i 2008, var: Pilersuisoq, Polaroil, Royal Greenland, Nukissiorfiit, Tele Greenland, Air Greenland, Mittarfeqarfiit, Royal Arctic Bygdeservice samt Royal Arctic Line. Der er i forrige kapitel redegjort for den subsidiering, der er på finansloven, og som er direkte politisk fastsat, og som det fremgår, er der en del af disse virksomheder, der samtidig benytter intern krydssubsidiering.

For eksempel modtager Air Greenland ikke offentlig subsidiering for fastvingebeflyvningen, men der anvendes i et vist omfang intern krydssubsidiering, hvor nogle fastvingeruter er med til at holde priserne nede på andre. Det forretningsmæssige motiv er at sikre sig et landsdækkende rutenet og reducere omfanget af udefrakommende konkurrence. Af konkurrencehensyn har Air Greenland ikke villet oplyse omfanget af den interne krydssubsidiering for de enkelte destinationer, men regnskabschefen har oplyst, at ruterne Kulusuk–Nuuk, Aasiaat–Kangerlussuaq og Narsarsuaq–Nuuk er overskudsgivende, og at ruten Kangerlussuaq–Upernavik hviler i sig selv.^{ah} Det betyder, at krydssubsidiering ikke er relevant i forhold til de seks distrikter, som analysen omfatter.

Polaroil, der har forsyningspligten for flydende brændstof til hele landet og samtidig distribuerer smøreolie, gas mv., opretholder et ensprissystem uden subsidiering fra landskassen. Der foregår derfor en ikke ubetydelig intern krydssubsidiering, hvor de største kunder og aktiviteter som lufthavne, havne- og søbunkring af trawlere, fragt-, passager- og krydstogtskibe mv. er med til at holde priserne nede for landets øvrige kunder og formodentlig også for indbyggerne i de større byer. Der er ingen tvivl om, at krydssubsidieringen har størst betydning for de mindre og mest isolerede bosteder, men regnskabssystemet muliggør ikke en fordeling af de enkelte varekategorier på stedkode, og dermed en beregning af krydssubsidieringens betydning for det enkelte bosted. Uden intern krydssubsidiering ville brændstofprisen formodentlig stige for den enkelte borger overalt i landet og mest på de mindste og mest isolerede steder. Af ovennævnte grunde er det valgt ikke at foretage en nærmere analyse af Polarails interne krydssubsidiering.

Royal Greenland afviser, at de benytter intern krydssubsidiering som led i opretholdelsen af indhandlingen ved bestemte bosteder, der er underskudsgivende eller kun giver ringe overskud. Argumentet for at opretholde indhandlingen de steder er at sikre sig adgangen til attraktive råvarer som

ah Samtale med Air Greenlands regnskabschef Mogens Jensen 28. februar 2012.

ørred og stenbiderrogn, der vurderes at have betydning for den samlede markedsføring af koncernen samt adgangen til lukrative dele af det internationale marked. Ønsket om adgang til disse råvarer kan betyde, at det lokalt også er nødvendigt at opretholde indhandlingen af andre arter, selvom de er underskudsgivende. Det har ikke været muligt at få udleveret eller at gennemgå et samlet regnskab, der kan verificere det, og derfor er det valgt ikke at inddrage Royal Greenland i analysen.^{ai}

I det følgende vil der blive set på nogle af de vigtigste krydssubsidieringer og indirekte subsidieringer i forhold til den grønlandske bosætnings- og erhvervsstruktur, der omfatter: En kort præsentation af Mittarfeqarfiit (Grønlands Lufthavnsvæsen); en beskrivelse af Royal Arctic Lines prisstruktur og betydning for de enkelte bosteder; samt en forklaring på, hvorfor der fortsat opretholdes enspris på teleområdet.

Mittarfeqarfiit

Mittarfeqarfiit, tidligere Grønlands Lufthavnsvæsen (GLV), ejes af hjemmestyret (selvstyret) og driver landets 13 civile lufthavne, 46 heliporte og helistop samt hoteller i Kangerlussuaq og Narsarsuaq. Bemandingen af bygdernes helistop er udliciteret til KNI. I 2008 var Mittarfeqarfiits samlede omsætning på 332 mio. kr., og virksomheden beskæftigede ca. 430 medarbejdere og havde personaleomkostninger på 141 mio. kr. Mittarfeqarfiit er dermed med til at skabe en relativt stor løndistribution rundt i landet, hvor den største arbejdsplads er Kangerlussuaq.

Tidligere var GLV subsidieret af landskassen, men subsidieringen er gradvist afviklet, og fra 2007 har GLV bidraget med et mindre overskud. Internt foregår der en krydssubsidiering, hvor de større lufthavne og heliporte er med til at finansiere driften af de mindre (123). Regnskabsteknisk har Mittarfeqarfiit konteret en stor del som fællesdrift, der ikke umiddelbart kan fordeles på distrikter eller bosteder. Nedenfor vises fordelingen af det stedsrelaterede over- eller underskud for den del af driften, der er konteret på de enkelte destinationer i de to distrikter, som Mittarfeqarfiit er opdelt i.

Som det ses, er det de to atlantlufthavne Kangerlussuaq og Narsarsuaq samt Nuuk, der reelt bidrager med et overskud, og Ilulissat med et mindre overskud. De øvrige fastvingelufthavne giver underskud.

Det er hjemmestyret, der har finansieret anlæggelse af byernes landingsbaner for fastvingefly, og passagererne fra de enkelte byer kommer i praksis aldrig til at finansiere afskrivningen af egen bane, og anlægsudgifternes afskrivning er ikke indregnet i nedenstående oversigt.

ai Samtale med Nils Duus Kinnerup 14. februar 2012.

Mittarfeqarfiits stedsrelaterede resultat (i 1.000 kr.) i 2008			
Region 1	1.000 kr.	Region 2	1.000 kr.
Kangerlussuaq	20.766	Narsarsuaq	9.098
Sisimiut	-1.380	Paamiut	-6.747
Aasiaat	-2.068	Nuuk	10.987
Qaarsut (Uummannaq dist.)	-7.197	Maniitsoq	-4.599
Kulusuk	-11.254	Ilulissat	1.085
Nerlerit Inaat	-11.427	Upernavik	-6.894
Uummannaq helistop	34	Qaanaaq	-8.340
Ammassalik helistop	-424	Qaqortoq heliport	620
Øvrige helistop	-842	Nanortalik heliport	-624
		Narsaq heliport	-673
		Alluitsup Paa heliport	-1.317
		Qasigianniguit heliport	-1.178
		Qeqertarsuaq heliport	-840
		Øvrige helistop	-403

Ud over Kangerlussuaq og Narsarsuaq er der to andre lufthavne, hvor anlægsudgifterne ikke er finansieret af hjemmestyret. Kulusuk, der blev anlagt af den amerikanske hær, og Nerlerit Inaat, der blev finansieret af en multinational virksomhed i forbindelse med mineralefterforskningen i Jamesonland. En medvirkende årsag til, at de to baner i dag giver så stort et underskud, er, at der er tale om grusbaner, der belastes voldsomt af distrikternes hårde vejrforhold, og hvor de løbende driftsomkostninger ville kunne reduceres betragteligt ved en asfaltering. Tilsvarende er Qaanaaq anlagt af hjemmestyret som grusbane.

Set fra et landingsbaneøkonomisk synspunkt, er omkostningerne for heliporte væsentlig mindre, og omkostningerne ved de små helistop er meget beskedne, og selv de, der har en meget lille belægningsgrad, giver kun et begrænset underskud.

Regnskabsstrukturen og den manglende afskrivning af selve anlægsomkostningerne betyder, at det ikke er muligt at beregne de faktiske omkostninger målt pr. indbygger for de enkelte baner.

Derudover vil der være en række praktiske udfordringer som for eksempel, om indbyggerne i Qeqertarsuaq og Qasigianniguit i en fordelingsberegning skal være med til at finansiere underskuddet i Aasiaat, hvis det er der, de skifter til helikopter, eller om de skal have del i overskuddet i Ilulissat, hvis de skifter der?

Royal Arctic Line

Royal Arctic Line A/S, eller i daglig tale RAL, er det hjemmestyreejede selskab, der har koncessionen på sejlads med atlantfragten fra Grønlandshavnen i Aalborg samt internt i Grønland. Samtidig står RAL for driften af havnene i 13 af de større byer, medens de mindre byers og bygdernes havne primært drives af KNI.

I 2008 havde RAL en samlet omsætning på 847 mio. kr. og skabte ca. 830 årsværk, der medførte 197 mio. kr. i løn. Heraf arbejdede de knap 200 i Danmark, hvortil kommer besætningsmedlemmerne, der stort set alle har bopæl i Danmark (113).

De eneste byer, der befragtes direkte fra Aalborg, er Nanortalik, Nuuk, Sisimiut og Aasiaat (samt Tasiilaq og Ittoqqortoormiit), hvor Nuuk anløbes hver gang, og de andre i noget varierende omfang. Landets øvrige byer befragtes internt, hvor Nuuk og i noget mindre omfang Aasiaat fungerer som transit-havne. I 2008 befragtede RAL i alt 890.000 m³, hvoraf halvdelen var fragtet fra Danmark til Grønland, 35 % fra Grønland til Danmark og kun 15 % internt i Grønland.

RALs egne aktiviteter er overskudsgivende, og de direkte subsidierede aktiviteter er som nævnt samlet i datterselskabet Royal Arctic Bygdeservice. Selvom RAL ikke er offentligt subsidieret, opfattes befragtningen som så vital for det grønlandske samfund, at selvstyret godkender fragttarifferne og dermed har direkte indflydelse på prisfastsættelsen.

På selve befragtningen opretholdes et ensprissystem uanset destination i Grønland, som også gælder befragtningen af byggerne, der varetages af Royal Arctic Bygdeservice. Det betyder, at det koster det samme at sende en given mængde gods fra Aalborg til Grønland, uanset om den skal til Nuuk eller en fjerntliggende bygd.

Dermed opstår der tilsyneladende en meget betydelig intern krydssubsidiering, hvor de større byers kunder er med til at finansiere fragtomkostningerne for de mindre og mere isolerede eller vanskeligt sejlbare steder. For langt de fleste byer opvejes det dog af, at RAL har en betydelig prisforskel for havnenes håndtering af gods, hvor priserne stiger med afstanden fra "centret" med de laveste priser i Nuuk, Sisimiut og Maniitsoq og stigende "udefter" til op mod det dobbelte i Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, afhængigt af godstype. Det betyder, at det for den enkelte forbruger ikke opleves som et ensprissystem. Hvor en modtager i Nuuk, Maniitsoq eller Sisimiut i 2011 betalte 17.125 kr. for en 20 fods container med almindeligt gods fra Aalborg, betalte en modtager i Qaanaaq eller Ittoqqortoormiit 17.987 kr. For de fleste byer udligner denne prisforskel forskellen i RALs omkostninger.

Prisstrukturen indebærer en anden betydelig intern krydssubsidiering, hvor fragttariffen fra Aalborg til Grønland for almindelig containergods er ca. tre gange højere end fra Grønland til Aalborg, og for temperaturregulerede containere er fragttariffen 4 til 8 gange højere fra Aalborg til Grønland end omvendt, afhængigt af containerstørrelse.

Den store forskel i fragtraten er en politisk motiveret indirekte subsidiering af primært fiskerierhvervets eksport, hvor alle forbrugere i Grønland er med til at reducere eksportomkostningerne.

Som en del af argumentationen for den lavere tarif for sydgående gods til Aalborg indgår, at skibet og de tomme containere under alle omstændigheder skal tilbage til Aalborg for at kunne bringe næste last til Grønland, men reelt flytter RAL i stort omfang rundt på tomme containere, fordi der er væsentlig mindre nordgående frysegods end sydgående. Det betyder, at RAL sejler en mængde tomme frysecontainere nordpå og tomme almindelige containere sydpå, og dermed er den reelle krydssubsidiering af fiskeeksporten større, end det umiddelbart skulle antages, fordi krydssubsidieringen ud over at dække underskuddet på eksporten også skal finansiere transporten af tomme frysecontainere til Grønland.

Geografisk fordeling af over- og underskud

RAL har for 2005 foretaget en beregning af det samlede over- eller underskud for de 13 byer, hvor RAL driver havnene.^{aj} Beregningerne er foretaget ud fra de reelle driftsomkostninger, inklusive afskrivninger pr. tilbagelagt sømil, samt ved håndtering af gods i de enkelte havne, sammenholdt med indtægterne for disse poster ved de enkelte destinationer. Der er naturligvis store forskelle i godsmængden for de enkelte byer, og det påvirker rentabiliteten i befragtningen af den enkelte havn, men for alle de 13 havne, som RAL selv driver, er den nordgående godstransport overskudsgivende, medens den sydgående er underskudsgivende. Paradokset er, at for de mest eksporterende havne genererer eksporten et underskud for den samlede befragtning, medens de mindre eksporterende havne bliver overskudsgivende på den samlede befragtning. Det betyder, at de havne, der forholdsmæssigt har stor fiskeeksport, som Upernavik og Uummannaq bliver underskudsgivende på selve befragtningen.

For en del havne udligner forskellen i håndteringstariffen det underskud, der opstår i befragtningen som følge af eksport, men for nogle af de større byer er håndteringstariffen fastsat, så den er underskudsgivende, hvorved en by som Sisimiut ender med et begrænset samlet underskud. At en by som

aj Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Paamiut, Nuuk, Maniitsoq, Sisimiut, Aasiaat, Qasigiannuguit, Ilulissat, Uummannaq, Upernavik samt Tasiilaq.

Upernavik samlet set ender som overskudsgivende, skyldes overskuddet på håndteringen. For selvom byen ikke modtager de store godsmængder, modtager den meget stykgods, der skal videre ud til bygderne, og tariffen for stykgodshåndtering er fastsat, så den er overskudsgivende.



Ammassalik distrikt besejles kun fra slutningen af juni til slutningen af november, Tasiilaq, 2005.

Beregningsmetoden kan diskuteres og tager udgangspunkt i den nuværende besejlingsstruktur, hvor Nuuk anløbes ved alle atlantsejladser. Hvis Nuuk tages ud af den samlede koncession og dermed beregningen, vil samtlige øvrige havne blive betydeligt underskudsgivende, fordi Nuuk modtager godt 40 % af den samlede godsmængde og genererer 69 % af dækningsbidraget, og set i det lys bidrager Nuuk mere til krydssubsidieringen end det umiddelbart fremgår. Paradokset er blot, at en ændring af koncessionen og besejlingsstrukturen også vil betyde, at Nuuk bliver underskudsgivende, fordi fragtmængden vil blive for lille til at udnytte tonnagen, hvis atlantskibet ikke på samme tur skal anløbe en eller flere andre havne. Samtidig fungerer Nuuk som feederhavn til en række øvrige destinationer, og ophører denne funktion, vil det betyde endnu dårligere udnyttelse af tonnagen og dermed yderligere fordyre besejlingen af Nuuk.

Det er denne problemstilling, der har indgået i Transportkommissionens overvejelser, da den anbefalede en fastholdelse af den nuværende koncessionsret til RAL på Grønlandsbesejlingen (74: s. 471). Det er også den nuværende besejlingsstruktur, hvor de få anløb til Tasiilaq kobles med Nuuk, der gør, at Tasiilaq regnskabsteknisk hører til blandt de billigste byer.

Med udgangspunkt i den eksisterende besejlingsstruktur er det RALs vurdering, at uanset hvordan der justeres på beregningsmodellens enkelte

parametre, vil det give nogenlunde det samme billede.^{ak} Det kan dermed ikke siges, at der foregår en krydssubsidiering, hvor de større byer generelt dækker et underskud for de mindre eller mere fjerntliggende byer. Hvis der overhovedet kan tales om et mønster, er det, at enkelte af de større åbentvandsbyer er underskudsgivende på den samlede befragtning og håndtering. Og lidt hårdt ridset op er det kunderne i Upernavik distrikt, der selv via håndteringstariffen finansierer den krydssubsidiering, som dækker underskuddet forårsaget af distriktets hellefiskeeksport.

Ud fra RALs beregningsmodel er der ingen af de fem byer Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Upernavik og Tasiilaq, der er underskudsgivende, og det betyder, at der i den samlede analyse kan ses bort fra RALs interne krydssubsidiering. For Kangaatsiaq (og Qeqertarsuaq) gælder som nævnt, at de befragtes af Royal Arctic Bygdeservice.

RAL har ikke foretaget en tilsvarende beregning for Qaanaaq og Ittoqqortoormiit, og de to byer besejles begge to gange årligt. For Qaanaaq kombineres besejlingen med Pituffik (Thule Air Base), og ved samme lejlighed befragtes de tre bygder i distriktet. Ved såvel Qaanaaq som bygderne skal godset prammes ind og ud, så der er ikke tvivl om, at befragtningen er dyr. Ved alene at se på driftsomkostningerne, eksklusive afskrivninger, balancerer omkostningerne ved befragtningen af det samlede distrikt, inklusive Pituffik, nogenlunde. Besejlingen af Ittoqqortoormiit kombineres med Tasiilaq samt stationerne i Nationalparken, og det har ikke været muligt at få oplyst, i hvilket omfang stationerne bærer omkostningerne ved Ittoqqortoormiit, hvor godset ligesom ved stationerne skal prammes ind.

Tele Greenland

Tele Greenland er et selvstyreejet aktieselskab, der er forpligtet til at sikre teleforbindelse og internet til alle bosteder i Grønland og mobiltelefoni til alle byer og større bygder.^{al} Tele Greenland er ikke på finansloven og giver jævnt hen et rimeligt overskud, der i 2009 var på 47 mio. kr.

Grønland er stort, langt og en teleteknisk udfordring, hvor det aldrig har været en realistisk mulighed at etablere kabelforbindelse mellem bostederne. Det at få etableret telefonforbindelser ud til de enkelte bosteder er en proces, der har taget tid, og som har måttet afvente, at den nødvendige teknologi blev udviklet og blev tilgængelig til en overkommelig pris.

ak Samtale med John Rasmussen 26. februar 2012.

al Jf. aftale med hjemmestyret er Tele Greenland forpligtet til at sikre mobiltelefoni til alle bygder med mere end 70 indbyggere. I praksis er der også en del af de mindre bygder, der kan benytte mobiltelefon, enten hvis den pågældende bygd har fået etableret en mobilsender før 2005, eller bygden kan nås af en nærliggende mobilmast, hvilket ofte er tilfældet.

Først i 1979 blev der etableret telefonforbindelse til Ammassalik, hvor amerikanerne gav tilladelse til, at et begrænset antal telefonlinjer måtte benytte DYE-radarkæde over indlandsisen. Indtil da var distriktet, ligesom andre distrikter i den periode, afhængigt af radiotelefoni som kommunikationsform mellem bostederne og til den øvrige verden. Det var først med satellitbaseret telefoni, at egentlig telekommunikation mellem en række af byerne og med omverdenen blev en mulighed, og satellitforbindelserne blev gradvist etableret op gennem 1980'erne, hvor Tasiilaq fik satellitforbindelse i 1983.

Gradvist blev telefonien udbredt til også at omfatte bygder, og i midten af 1980'erne var det normalt, at en bygd kun havde én telefon, som stod på bygdekontoret, hvis der overhovedet var nogen. Selv har jeg i den periode flere gange stået på et bygdekantor for at komme i forbindelse med omverdenen eller har ikke kunnet komme i kontakt med en bygd, fordi der ikke var nogen på bygdekontoret.

Med Grønlands geografi og spredte bosætningsmønster er det indlysende, at der er store forskelle i omkostningsniveauet og indtjeningsmulighederne for de enkelte bosteder, og da Tele Greenland ikke er på finansloven medfører det i høj grad interne krydssubsidieringer, hvor overskuddet nogle steder bidrager til driften af andre.

Derfor indgår Tele Greenland ofte i debatten om bygder og yderdistrikter og bliver brugt som argument for, "at de er dyre", og der er et politisk pres for at liberalisere området og indføre mere "kostægte" priser. At det endnu ikke er sket, skyldes i høj grad transmissionsnettets tekniske struktur, og derfor vil der i det følgende blive gjort lidt ud af at beskrive det og dermed forklare, hvorfor der hidtil ikke er gennemført en liberalisering og prisdifferentiering. Tele Greenlands omkostningsstruktur i forhold til bygder og yderdistrikter vil blive analyseret med udgangspunkt i de seks distrikter: Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik.

Transmissionsnettet

Størstedelen af telekommunikationen foregår indenrigs, og derfor har langt fra alle byer egen satellitjordstation, da det er en relativt bekostelig transmissionsform, der samtidig giver begrænset kapacitet. Udfordringen ved satellitkapacitet^{am} er, at der kun er 6-7 satellitter, der kan nå Grønland,

am Satellitter går i kredsløb om jorden. For at fungere som kommunikationssatellit skal satellitten i praksis "stå stille", så den konstant kan nå sine jordstationer. Det er kun muligt at "stå stille" over ækvator ved at udnytte jordens rotation og have en kredsløbshastighed, der nøjagtigt modsvarer jordens rotationshastighed. Det betyder, at kommunikationssatellitterne står over ækvator, og det er kun de færreste, der står så højt, at de kan nå "op til" Grønland.

og kun to, der dækker helt op til Qaanaaq-området. I stedet for har Tele Greenland etableret en telerelækæde, der dækker alle bosteder fra Nanortalik til Uummannaq distrikter. I princippet skal relækædens stationer stå, så "de kan se hinanden", og derfor omfatter kæden, foruden byernes telestationer, 4 terminalstationer og 20 repeaterstationer, der er placeret på strategisk valgte fjeldtoppe. En løsning, der samlet set er billigere end satellitkommunikation og samtidig forøger indenrigskapaciteten betragteligt.^{an}

For at muliggøre kommunikationen med resten af verden og fungere som back up, hvis der opstår nedbrud på relækæden, er den koblet på satellitjordstationer i Qaqortoq, Nuuk, Kangerlussuaq og Aasiaat.

Byerne Narsaq, Ivittuut, Sisimiut og Qeqertarsuaq ligger ikke på hovedrelækæden og indgår dermed ikke selv som terminalstation i kæden. I stedet går der "sideben" ud til dem, ligesom det gælder for de to lufthavne Narsarsuaq og Kangerlussuaq, og et par af disse "sideben" fordrer en ekstra repeaterstation på vejen. En stor del af bygderne på strækningen fra Nanortalik til Uummannaq ligger sådan, at de kan nås direkte fra en by, anden bygd eller en af relækædens repeaterstationer, så der i den enkelte bygd blot er opstillet en digital central, og for de større bygders vedkommende en mobilsender. Til nogle af bygderne er der etableret selvstændige "sideben", der fordrer en oftest mindre relæstation undervejs, og enkelte gange er der behov for to relæstationer.

Relækæden stopper syd for Nunavik (Svartenhuk), og kommunikationen med Upernavik og Qaanaaq distrikter i nord foregår via satellit, ligesom det gælder for Ittoqqortoormiit og Ammassalik distrikter på østkysten. I Upernavik er der etableret en intern relækæde, der dækker fra Kangarsuatsiaq til Kullorsuaq, medens Upernavik Kujalleq betjenes via satellit. I Qaanaaq distrikt er der to satellitjordstationer. En i Qaanaaq, der samtidig dækker Qeqertat og har en enkelt repeaterstation op til Siorapaluk, samt en syd for Pituffik, der dækker Pituffik (Thule Air Base) og Moriusaq. Endelig er der en lille satellitjordstation i den sydligste bygd Savissivik. I Ittoqqortoormiit er der en lille kæde ud til lufthavnen Nerlerit Inaat og Ammassalik distrikt har sin egen lille relækæde, der dækker distriktets fem bygder.

an Den primære omkostning ved selve driften af relækæden er, at terminal- og repeaterstationerne skal have strøm og dermed brændstof, der skal "slynges" ud med helikopter, samt at der ved stationerne skal være nøddindkvartering og forsyninger til servicepersonale, hvis de kommer til at ligge vejrfast på fjeldtoppen i forbindelse med større serviceeftersyn. Der er nogle mindre repeaterstationer, der strømforsynes af solceller og batterier, og som derfor er langt mindre omkostnings-tunge.

I marts 2009 kom der et søkabel fra Island til Qaqortoq og via Nuuk videre til Newfoundland. Fiberkabelforbindelsen blev etableret for at optimere data-transmissionen mellem Europa og det amerikanske kontinent, hvor Grønland var så heldig at "ligge på vejen". Forbindelsen giver en mangedobling af kapaciteten og transmissionshastigheden i forhold til omverdenen og mellem de to byer, hvorved kommunikationen på kædens sydlige del aflastes betragteligt. Samtidig muliggør søkablet en lang række nye tjenester.

Søkablet har frigivet betydelig satellitkapacitet, der er blevet anvendt til at optimere forbindelsen til de byer og bygder samt stationer, fåreholdersteder, mineralefterforskning og øvrige aktiviteter, der er afhængige af en satellitforbindelse. Samtidig opretholdes satellitkapaciteten som backup, hvis søkablet skulle blive revet over af et isfjeld eller trawl, som det er sket et par gange. Kapaciteten på relækæden mellem Nuuk og Sisimiut udgør i dag en flaskehals, og derfor anser Tele Greenland det som ønskværdigt at etablere et søkabel mellem de to byer.

Fordeling af omkostninger

I forbindelse med diskussionen om bygder og yderdistrikters økonomiske betydning bliver ekstraomkostningerne ved opretholdelsen af teledækningen ofte nævnt, og der er bl.a. fra Nuuk Skynet^{ao} fremkommet ønske om en liberalisering af teleområdet. Det er derfor nødvendigt at inddrage forsyningsomkostningerne til bygder og yderdistrikter i en samlet vurdering af de forskellige typer bosteders socioøkonomiske betydning.

Indtil dato har Tele Greenland fastholdt den samme takstpolitik, som benyttes af de forsyningspligtige teleselskaber i de lande, vi normalt sammenligner Grønland med – at minutprisen er den samme, uanset hvor i landet du bor. Noget andet er, at der ofte er betydelige forskelle i hastighed og kvalitet, afhængigt af transmissionsnettets kapacitet og konstruktion de enkelte steder. På grund af den eksisterende prispolitik findes der ikke tilgængelige beregninger af, hvad omkostningsforskellen mellem de forskellige byer og bygder er, og i forbindelse med nærværende analyse har Tele Greenland stillet en række centrale økonomiske data til rådighed.^{ap}

Det er indlysende, at Tele Greenlands samlede omkostninger ville blive betydeligt reduceret, hvis alle landets indbyggere boede i Nuuk og Qaqortoq, hvor søkablet nu går ind, så al mellembys og international kommunikation kunne

ao Nuuk Skynet er et privat firma, der ønsker at etablere de kommerciel konkurrence til Tele Greenland på leverance af internet i Nuuk, Sisimiut og Ilulissat.

ap Tallene er fra Tele Greenlands årlige omkostningsanalyse for 2009. Analysen er udarbejdet som en fuldt fordelt aktivitetsbaseret omkostningsanalyse med anvendelse af regnskabstal for 2009 med historiske data og bogførte afskrivninger.

foregå direkte via det. Men på grund af bl.a. erhvervsstrukturen og ønsket om at opretholde en grønlandsk identitet og kultur ville en sådan lokalisering af befolkningen ikke være hensigtsmæssig.

Så snart man forlader de to landingssteder for søkablet, opstår der en sammenkædningsdynamik. For at sikre den nødvendige kapacitet og den billigste og mest optimale teleforsyning af de fire vækstcentre og samtidig sikre backup ved et eventuelt kabelbrud er det nødvendigt at opretholde relækæden fra Qaqortoq til Ilulissat, og de fleste øvrige byer ligger som en naturlig og integreret del af kæden. Ud fra den betragtning bliver en pris-differentiering mellem byerne på denne strækning relativt meningsløs, da en differentiering vil blive reduceret til forskellen i driftsomkostninger for de enkelte byers centraler. Det åbner op for en diskussion af de to yderste byer på den primære relækæde, Nanortalik og Uummannaq.

Nanortalik ligger som en integreret del af kæden fra Qaqortoq til vejrstationen Ikerasassuaq (Prins Christians Sund), og en nedlæggelse af kæden dertil og en overgang til satellit vil formodentlig ikke være økonomisk rentabel eller kapacitetsmæssigt mulig.

Tilbage bliver en diskussion om, hvorvidt driftsomkostningerne for de to repeaterstationer mellem Ilulissat og Uummannaq skal lægges over på Uummannaqs priser. I givet fald gælder en tilsvarende problemstilling for Qeqertarsuaq, der ligger på et "sideben" med en relæstation.

De fire byer, der ikke indgår i den sammenhængende radiokæde, har en lavere kapacitet og kommunikationshastighed, og det er derfor ikke umiddelbart muligt at sammenligne priseniveauet, men driftsomkostningerne målt pr. abonnement, ligger ikke væsentlig højere end for byerne på relækæden.

Samtidig fungerer telestationen i Ittoqqortoormiit og Tasiilaq som en del af DMI's vejrtjeneste med opsendelse af radiosonder, og dermed er vejrtjenesten afhængig af sine satellitforbindelser, og indtil dato har Tasiilaq fungeret som en del af kystradiotjenesten.

Hvis de satellitafhængige byer skulle have samme kapacitet og hastighed som byerne på relækæden, ville driftsomkostningerne pr. enhed blive noget højere. Om de eventuelt selv skal betale de meromkostninger, transmissionsformen i så fald medfører, er i sidste ende en politisk afgørelse.

Bygdernes ekstraomkostninger

Driftsomkostningerne ved ledningsnettet fra centralen ud til den enkelte abonnent er noget højere, når der er tale om enfamiliehuse, end når det

gælder etageejendomme. Derfor har bygderne og yderdistriktsbyerne generelt noget højere driftsomkostninger pr. husstand end de større byer, hvor en stor del af befolkningen bor i blokbyggeri.

Som nævnt ligger størstedelen af bygderne på den primære relækædestrækning, så de kan nås direkte fra en by, en anden bygd eller en nærliggende repeaterstation. Derfor er ekstraomkostningerne i disse bygder alene driften af bygdecentralen med det tilhørende ledningsnet ud til de enkelte husstande, skolen, butikken mv., og for de større bygder også mobilsenderen. For enkelte bygder skal dertil lægges de ekstraomkostninger, der skyldes, at bygden er afhængig af en eller flere repeaterstationer.

I det følgende vil der blive set på de distrikter, der indgår i studiets samlede analyse. Omkostninger og indtægter for den enkelte bygd er opgjort for 2009, og selvom Tele Greenland benytter et afskrivningsprincip for sine installationer, spiller det alligevel en vis rolle, om der det pågældende år er foretaget nyinvesteringer eller større reparationer, hvilket er en del af forklaringen på den tilsyneladende forskel mellem nogle af bygderne.^{aq}

Når der i det følgende tales om over- eller underskud, drejer det sig alene om ekstraomkostningerne ved driften af den pågældende bygd, hvortil kommer de generelle teleomkostninger.

Nanortalik

De to nordligste bygder i Nanortalik er koblet direkte på relækæden, så deres ekstraomkostninger er reduceret til bygdecentral, ledningsnet og mobilsender, medens driften af Tasiusaq kræver en ekstra repeaterstation, ligesom det kræver to repeaterstationer at nå Narsarmijit og yderligere en for at nå

Tele Greenlands regnskab for bygder i Nanortalik distrikt i 2009					
	Aappilattoq	Narsarmijit	Tasiusaq	Ammassivik	Alluitsup Paa
Indtægter	419.154	532.726	279.212	250.830	1.324.215
Omkostninger i bygd	138.286	128.195	126.101	122.876	32.869
Relækæde	377.190	201.810	237.000	-	-
Over- eller underskud	-96.322	202.721	-83.889	127.954	1.291.346
Over- eller underskud pr. indbygger	-713	2.027	-1.311	2.666	4.048

aq Indbyggertallet er pr. 1. januar 2009 og hentet fra www.stat.gl/statistikbank den 4. oktober 2011.

Aappilattoq, Narsarmijit og Aappilattoq indgår i relækæden til Ikerasassuaq, hvorfor der kun er medtaget de ekstraomkostninger for repeaterstationerne, som Tele Greenland vurderer, vedrører de to bygder.^{ar}

Qaqortoq

Bygderne i Qaqortoq kan alle nå en af relækædens repeaterstationer og medfører derfor ikke andre ekstraomkostninger end drift af bygdecentral og ledningsnet og for Eqalugaarsuit også drift af mobilsenderen.

Tele Greenlands regnskab for bygder i Qaqortoq distrikt i 2009			
	Eqalugaarsuit	Saarloq	Qassimiut
Indtægter	446.512	218.819	245.287
Omkostninger i bygd	129.001	15.951	11.702
Over- eller underskud	317.511	202.868	233.585
Over- eller underskud pr. indbygger	3.342	4.410	7.078

At omkostningerne for Saarloq og Qassimiut er så relativt små, skyldes, at bygderne ikke har egne mobilsendere. Indbyggerne i Saarloq kan almindeligvis "fange" senderen i Eqalugaarsuit eller Alluitsup Paa, hvorimod der ikke er mobildækning i Qassimiut.

Narsaq

Qassiarsuk og Igaliku er begge afhængige af den repeaterstation, der binder lufthavnen i Narsarsuaq sammen med relækæden, og så længe lufthavnen holdes åben, forudsætter Tele Greenland, at Narsarsuaq økonomisk dækker driften af den ene relæstation.

Tele Greenlands regnskab for bygder i Narsaq distrikt i 2009		
	Igaliku	Qassiarsuk
Indtægter	350.911	304.691
Omkostninger i bygd	254.628	43.790
Over- eller underskud	96.283	260.901
Over- eller underskud pr. indbygger	3.320	5.551

De forholdsvis lave omkostninger for Qassiarsuk skyldes, at bygden ikke har egen mobilsender, men befolkningen har mobildækning via senderen i Narsarsuaq.

^{ar} I relækæden til henholdsvis Aappilattoq og Tasiuaq indgår en solcelle- og batteridrevet repeaterstation, der ikke inden for de seneste år har medført serviceomkostninger, hvorfor Tele Greenland har fastsat en "regnskabsteknisk" pris for de to repeaterstationer.

Kangaatsiaq

De fire bygder i Kangaatsiaq ligger, så de kan nå relækæden. Dog forbindes Iginniarfik via Niaqornaarsuk.

Tele Greenlands regnskab for bygder i Kangaatsiaq distrikt i 2009				
	Attu	Iginniarfik	Ikerasaarsuk	Niaqornaarsuk
Indtægter	919.615	407.682	609.399	1.241.580
Omkostninger i bygd	144.588	113.051	140.565	176.010
Over- eller underskud	775.027	294.631	468.834	1.065.570
Over- eller underskud pr. indbygger	3.216	3.238	1.595	11.100

Upernavik

Teleteknisk er Upernavik med de ni bygder på en godt 300 km lang kyststrækning et af de mest omkostningstunge og komplicerede distrikter, og som nævnt indgår Upernavik Kujalleq ikke i den lokale relækæde.

For Upernavik by og de otte øvrige bygder er der en sammenhængende kæde med en terminalstation og fem repeaterstationer placeret på fjeldtoppe. Strukturen gør det i praksis meningsløst at differentiere mellem bygderne, for hvilken bygd skal bære de økonomiske omkostninger ved hvilken repeaterstation? Derfor præsenteres driftsomkostningerne for den lokale relækæde samlet for bygderne, eksklusive Upernavik Kujalleq.

Tele Greenlands regnskab for bygder i Upernavik distrikt i 2009										
	Upernavik Kujalleq	Kanger-suatsiaq	Aappi-lattoq	Naajaat	Innaarsuit	Tasiusaq	Nutaarmiut	Nuus-suaq	Kullorsuaq	Alle undt. Upv. Kujalleq
Indtægter	750.924	827.009	745.358	257.652	957.275	1.306.614	238.614	892.502	1.491.926	
Omkostninger i bygd	142.624	246.273	242.741	7.959	249.527	261.345	10.608	262.292	340.540	
Over- eller underskud	608.300	580.735	502.617	249.693	707.748	1.045.270	228.006	630.210	1.151.386	5.095.666
Relækæde / satellit	528.794									5.331.621
I alt over-/underskud	79.506									-235.956
Over- eller underskud pr. indbygger	386									-153

Satellitforbindelsen til Upernavik Kujalleq giver et mindre overskud, og når det indregnes i en samlet vurdering af bygderne, kommer de ud med et driftsunderskud på 156.440 kr. eller 89 kr. pr. indbygger, hvilket må siges at være beskedent.

Det er værd at bemærke, at driftsomkostningerne i Naajaat og Nutaarmiut er meget lave, hvilket skyldes, at de to bygder ikke har egen mobilsender. Befolkningen i Naajaat kan normalt nå Innaarsuit-senderen, medens der generelt ikke er mobildækning i Nutaarmiut.

Ammassalik

Ammassalik distrikt er et af Grønlands mest alpine områder med høje stejle fjelde og smalle fjorde og sunde. Og det komplicerer naturligvis telekommunikationen. Distriktets relækæde har to hovedben. Et, der dækker de to mindste bygder Isortoq og Tiniteqilaaq mod øst, og et, der dækker de tre største bygder Kulusuk, Kuummiut og Sermiligaaq mod vest.

Kulusuk ligger i telesammenhæng klods op af terminalstationen DYE 4, der er forudsætningen for driften af Kulusuk lufthavn, som er distriktets trafikale center. Det betyder, at stort set samtlige driftsomkostninger ved DYE 4 på 2.480.000 kr. i 2009 vedrører lufthavnen og dermed distriktet som helhed. Sagt med andre ord kan stort set hele omsætningen i Kulusuk bygd på 1.600.000 kr. i 2009 opfattes som almindelig bygdetelefon.

De to repeaterstationer på kæden til Isortoq og Tiniteqilaaq er samlet set relativt dyre på grund af specielt den enes lokalisering på en høj fjeldtop. I nedenstående tabel er deres driftsomkostninger fordelt ligeligt mellem de to bygder, da de begge er afhængige af dem. Tilsvarende er den første repeaterstation mod øst fordelt ligeligt mellem Kuummiut og Sermiligaaq, da de begge er afhængige af den, medens Sermiligaaq alene dækker omkostningerne for den anden.

Tele Greenlands regnskab for bygder i Ammassalik distrikt i 2009						
	Isortoq	Kulusuk	Tiniteqilaaq	Kuummiut	Sermiligaaq	Alle bygder
Indtægter	391.775	1.599.302	437.427	1.139.747	538.807	4.107.059
Omkostninger i bygd	322.601	270.121	234.341	290.436	250.905	1.368.405
Relækæde vest	607.894		607.894			1.215.788
Relækæde øst				454.508	528.977	983.485
Over- eller underskud	-538.720	1.329.181	-404.808	394.802	-241.075	539.381
Over- eller underskud pr. indbygger	-5.035	4.552	-3.067	1.103	-1.116	488

Der kan stilles spørgsmålstejn ved rimeligheden i at differentiere mellem bygderne, eller om driften af relækæderne skal fordeles ligeligt mellem bygderne, som det blev gjort i forhold til Upernavik. Af kolonnen yderst til

højre fremgår, at hvis de fem bygder vurderes samlet, ender de ud med at give et "rimeligt" overskud.

Mobil- og IP-telefoni mudrer billedet

I 2009 udgjorde mobiltelefoni 35 % af Tele Greenlands teleomsætning, medens privat og erhvervsmæssigt internet udgjorde 35 %, og fastnet-telefoni var nede på 20 %, og tendensen mod mere mobiltelefoni på bekostning af fastnettelefoni fortsætter. Samtidig er der en stigende tendens til øget brug af mobilt internet og IP-telefoni.

Udviklingen med stigende mobilt forbrug komplicerer diskussionen om prisdifferentiering mellem byer og bygder, for hvem skal betale byboernes mobilforbrug i de områder, der dækkes af bygdecentraler eller repeaterstationer til bygderne?

Et godt eksempel er Nuuk, hvor en meget stor del af befolkningen nyder fritiden i fjeldet eller på fjorden, og her er det repeaterstationen på toppen af Qingaaq, der principielt er etableret for at sikre telekommunikation med bygden Kapisillit, der muliggør mobiltelefoni i store dele af fjorden og fjeldområderne omkring Nuuk. Skal driftsomkostningerne af Qingaaq-repeaterstationen, der formentlig benyttes mere af befolkningen i Nuuk, finansieres af Kapisillit, eller skal Kapisillit have højere takster?

Med den tiltagende brug af IP-telefoni bliver det meget besværligt at registrere, hvor brugeren fysisk er placeret, og det betyder, at Nuuk-borgere, der på fjorden eller i fjeldet benytter Qingaaq-repeaterstationen, registreres som opkald fra hjemmeadressen og ikke kan opkræves en evt. Kapisillit-takst.

Et endnu tydeligere eksempel er Diskobugten, hvor det stort set alle steder er muligt at benytte mobiltelefon. Ud over byernes sendere er der fem repeaterstationer, hvoraf kun de to er en forudsætning for forsyning af bygder. Men disse to repeaterstationer og specielt den ene, PING på fjeldet Pingo, er en forudsætning for den gode mobildækning i store dele af Diskobugten. Skal bygdebeboerne i de to bygder, der er afhængige af PING, betale driftsomkostningerne eller have højere takster end indbyggerne i eksempelvis Ilulissat, der flittigt benytter PING? For at dække den nordligste del af Diskobugten og dermed farvandet Vaigat har Tele Greenland opsat relæstationen NINA, der ikke bidrager til driften af noget bosted. Hvem skal betale for den?

Planer om liberalisering

Kort efter årsskiftet 2012 offentliggjorde selvstyret en strategiplan for informations- og kommunikationsteknologi, der blandt andet indebærer en

liberalisering af teleområdet. Strategiens intention er, at prisen på internet-markedet skal fastsættes på basis af bostedets driftsomkostninger, så der sikres lavere priser de steder, hvor bl.a. kapaciteten muliggør det. Samtidig skal den kapacitet, som søkablet medfører i Nuuk og Qaqortoq, udnyttes optimalt gennem prisnedsættelser i disse byer. De markeds-mæssige fordele ved at forøge kapaciteten gennem en forlængelse af søkablet til Sisimiut eller Ilulissat skal undersøges og vurderes op mod etableringsomkostningerne.

I de større byer skal nye internetudbydere have adgang til markedet fra 2012, og nye teleudbydere skal generelt sikres adgang til markedet via en lovrevision i 2012-13.

Forsyningspligten skal opretholdes og *"sikre udbud af basale teletjenester til de grupper eller områder, der med overvejende sandsynlighed ikke vil få udbudt basale teletjenester på et frit og ureguleret marked. Tjenesterne skal stilles til rådighed til en overkommelig pris og i en given kvalitet for forbrugere og brugere"* (124: s. 38).

De driftsomkostninger, forsyningspligten måtte medføre, anbefales finansieret via en telekommunikationsafgift. Strategiplanens øvrige fokus er, hvordan anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi kan styrkes i den private og i særdeleshed den offentlige sektor, herunder undervisning, sundhed, administration, planlægning, pengeoverførsler mv., samt hvordan der opbygges en grønlandsk brugergrænseflade, der bl.a. indeholder udvikling af et tolkesystem.

Tele Greenlands løndistribution

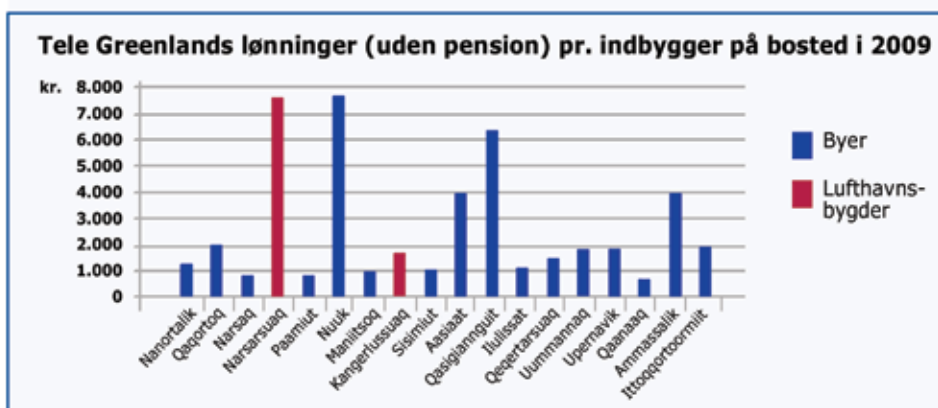
Tele Greenland havde i 2009 en samlet lønudgift på 181.451.000 kr., hvortil kommer et pensionsbidrag på 7.269.000 kr. (125), og hvoraf langt størstedelen udbetales til medarbejdere i Nuuk. I tabeloversigten, der viser lønudbetalingerne fordelt efter modtagerens bopælsadresse, er pensionen ikke indregnet.

Som det fremgår, er Narsarsuaq og Kangerlussuaq de eneste "bygder", der har medarbejdere på lønnslisten. I specielle situationer er der lejlighedsvis bygdeborgere, der modtager et mindre honorar for at løse en aktuel serviceopgave. Derudover har Tele Greenland fast personale ved Ikerasassuaq (Prins Christians Sund) og Danmarkshavn samt ved Pituffik.

Hvis Tele Greenlands lønninger fordeles pr. indbygger ved de enkelte bosteder, er lønandelen uden større betydning for de fleste byer, medens det, at Tele Greenlands hovedsæde er placeret i Nuuk, betyder en indkomst pr. indbygger på 7.700 kr. I Qasigiannguut har Tele Greenland en mindre regnskabsafdeling og bemanningen af bl.a. nummeroplysningen 118 og bidrager

således med 6.300 kr. pr. indbygger. Kystradioen (skibsradioen) var i 2009 placeret i Aasiaat og Tasiilaq, og Tele Greenland bidrog samlet set med knap 4.000 kr. pr. indbygger. Fra 2012 nedlægges kystradioen i Tasiilaq og samles i Aasiaat.

Tele Greenlands lønudbetaling pr. bosted i 2009			
Danmark	436.000	Aasiaat	11.592.000
Ikerasassuaq	3.016.000	Qasigianniguit	7.250.000
Nanortalik	1.853.000	Ilulissat	4.942.000
Qaqortoq	6.505.000	Qeqertarsuaq	1.381.000
Narsaq	1.381.000	Uummannaq	2.398.000
Narsarsuaq	1.254.000	Upernavik	2.180.000
Paamiut	1.381.000	Pituffik	509.000
Nuuk	116.378.000	Qaanaaq	418.000
Maniitsoq	2.580.000	Tasiilaq	7.522.000
Kangerlussuaq	945.000	Ittoqqortoormiit	908.000
Sisimiut	5.814.000	Danmarkshavn	3.016.000



Bygderne belaster ikke regnskabet

Det er en lidt håbløs opgave at beregne Tele Greenlands ekstraomkostninger ved teleforsyning af bygderne nøjagtigt. Dels ligger de fleste bygder, så de relativt let og uden de store ekstraomkostninger kan indgå i den lange relækæde fra Ikerasassuaq til Uummannaq distrikt. Dels indgår de fleste af bygderne i den mobildækning, der i allerhøjeste grad også er til glæde for byernes befolkning.

Der er nogle bygder i dette område, som medfører ekstraomkostninger, men som Diskobugt eksemplet viser, er der formodentlig flere fra Ilulissat, der har mobiltelefoni via Pingo, end der er samlet trafik fra de to bygder Saqqaaq og Qeqertaq.

Ovenstående analyse omfatter 28 bygder (uden Narsarsuaq) og godt halvdelen af den grønlandske bygdebefolkning, og i analysen indgår tre af de absolut mest komplicerede og omkostningstunge distrikter Upernavik, Ammassalik og Nanortalik. Alligevel ender det ud med, at bygderne i de seks distrikter samlet set bidrager med et "overskud" på 1.233 kr. pr. indbygger. Dertil skal naturligvis lægges deres omkostninger for den almindelige teledrift, der ikke er regnet med, men der kan gennemføres relativt meget administration og teledrift for 1.233 kr. pr indbygger.

Samtidig er ekstraomkostningerne marginale. I 2009 var Tele Greenlands samlede driftsudgifter på teleområdet 585,6 mio. kr., og ekstraomkostningerne ved driften af repeaterstationer ud til bygderne i Ammassalik, Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq og Upernavik distrikter blev samlet set 11,7 mio. kr. eller 2 % af de samlede omkostninger.

Derfor kan en prisdifferentiering måske reduceres til en diskussion om, hvorvidt Tele Greenlands "fortjeneste" og bidrag til den samlede drift og de centrale administrative omkostninger skal være ens for alle bosteder.

Selvstyret har med den nye strategi for informations- og kommunikationsteknologi (124) lagt op til en liberalisering af teleområdet med dertilhørende prisdifferentiering mellem bosteder, baseret på driftsomkostninger og de enkelte operatørers prisstruktur. Det er uklart, i hvilket omfang strategien tager højde for de tekniske udfordringer, en prisdifferentiering indebærer, og som IP-telefoni er et eksempel på.

Krydssubsidieringernes beskedne betydning

I den offentlige debat om bygdernes økonomi fremhæves krydssubsidieringerne ofte som et væsentligt element, der er med til at forøge omkostningerne for de større byers indbyggere og virksomheder, ved at de indirekte er med til at finansiere bygdernes drift.

Gennemgangen af de helt eller delvist hjemmestyreejede virksomheders interne krydssubsidieringer viser, at de har forbløffende lidt betydning for de direkte omkostninger ved driften af bygderne.

Regnskabet for Pilersuisoq viser nogle variationer internt mellem bygderne, men samlet set holdes forsyningerne af bygderne inden for den økonomiske ramme, som bygdernes omsætning og hjemmestyrets direkte subsidiering muliggør.

Royal Greenland har kun fabrikker i to af de vurderede bygder, og virksomheden fastholder, at driften opretholdes af kommercielle årsager.

Gennemgangen af regnskabet for Nukissiorfiit viser et mudret og kompliceret billede af interne krydssubsidieringer, hvor primært fiskeindustrien tilgodeses, og stort set samtlige byer ender som underskudsgivende for kerneydelsen leverancer af el og vand i 2008. Dermed bliver det uklart, i hvilket omfang den offentlige subsidiering, der egentlig var tænkt som en kompensation for afskaffelsen af ensprissystemet, er med til at reducere prisniveauet for en række byer og de fleste bygder.

For de seks distrikter ender Tele Greenlands transmissionsomkostninger vedrørende bygderne samlet set som overskudsgivende.

Regnskabet for Royal Arctic Line viser en ikke ubetydelig krydssubsidiering af fiskeeksporten. Der er ingen af de fem byer Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Upernavik eller Tasiilaq, der er underskudsgivende, medens Kangaatsiaq befragtes af Royal Arctic Bygdeservice.

Air Greenlands interne krydssubsidiering vedrører som udgangspunkt alene fastvingebeflyvningen. De fastvingedestinationer, der indgår i fem af distrikterne, er overskudsgivende, medens Upernavik løber rundt.

I Mittarfeqarfiit foregår der en ikke ubetydelig krydssubsidiering, men primært internt mellem fastvingedestinationerne, medens omkostningerne ved drift af heliporte og specielt helistop er beskedne. Hertil kommer, at Mittarfeqarfiit ikke afskriver anlægsinvesteringerne geografisk fordelt.

Endelig er der Polaroil, der også i betydeligt omfang anvender intern krydssubsidiering, men det vurderes, at det er de store kunder og primært havne- og søbunkring samt lufthavnene, der skaber det økonomiske råderum for krydssubsidieringen. Det har dog ikke været muligt at tilvejebringe data herfor.

Samlet set må det på baggrund af de gennemgåede data vurderes, at krydssubsidieringens betydning for bygderne i de seks distrikter er ganske beskedne.

Kapitel 7

Økonomien i et nyt perspektiv

Udgangspunktet for studiets økonomiske del er en undren over det ofte fremsatte synspunkt, at bygderne er dyrere end andre bosteder, og at bosætningsmønsteret er en af årsagerne til Grønlands økonomiske problemer. Synspunktet indebærer indirekte, at en centralisering af befolkningen på færre og større bosteder i sig selv vil forbedre Grønlands økonomiske situation.

Min undren førte til forskningsspørgsmålet: **Er bygderne dyre og i givet fald på hvilke områder?** Som yderligere præcisering blev det opdelt i følgende underspørgsmål:

1. Hvad lever befolkningen i bygderne af, og hvad er erhvervsgrundlaget?
2. Hvad er de offentlige udgifter i forbindelse med bygderne?

For at belyse bygdernes økonomiske betydning er der taget udgangspunkt i følgende distrikter (gamle kommuner): Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik, der tilsammen omfatter 29 bygder og dermed udgør halvdelen af landets bygder og mere end halvdelen af den samlede bygdebefolkning. I det følgende opsummeres de centrale konklusioner.

Bygdernes livs- og erhvervsgrundlag

Den gennemførte analyse af bygdernes indkomst- og erhvervsgrundlag har et pengeøkonomisk fokus og er baseret på offentligt registrerede indkomster, og det giver den helt afgørende begrænsning, at den uformelle økonomi fra fangst og fiskeri mv. ikke indgår.

Den uformelle økonomi omfatter: Dels den fangst og de fisk, der anvendes til eget forbrug, eller som distribueres pengeløst blandt bygdens indbyggere, og der kan karakteriseres som naturalieøkonomien. Dels den relativt store mængde fangst og fisk, der i fersk, frossen, tørret eller røget form distribueres ad uofficielle kanaler rundt i landet og omsættes for penge. Dertil kommer i mindre omfang bær, kvan, husflid, nationaldragter mv. Samlet betegnes den uformelle økonomi som subsistensøkonomien (62). På baggrund af det gennemførte studie vurderes det, at der ikke findes valide opgørelser over subsistensøkonomiens omfang, og at den formodentlig ofte undervurderes. Samtidig viser studiet, at subsistensøkonomien har meget varierende betydning for distrikterne og den enkelte bygd.

I analysen af bygdebefolkningens officielt registrerede indkomstkilder og erhvervsgrundlag er det valgt at fokusere på befolkningen i den

erhvervsaktive alder, defineret som personer fra 18 til og med 63 år, og analysen omfatter langt størstedelen af mulige skattepligtige indkomstkilder i byggerne. For at muliggøre en sammenligning mellem byer og bygder er der indsamlet data for byerne på de samme parametre som for byggerne.

Analysen af de 29 bygders officielt registrerede indkomstgrundlag viser en meget stor variation mellem distrikterne og samtidig en vis spredning inden for distrikterne for de udvalgte indkomstkilder. Overordnet set giver de udvalgte indkomstkilder en gennemsnitlig årsindkomst for Nanortaliks bygder på i størrelsesordenen 83.500 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder og en smule mere i Ammassaliks bygder, medens gennemsnitsindkomsten for byggerne i Kangaatsiaq er på omkring 116.000 kr. og i Upernavik på ca. 130.000 kr. Den afgørende forskel mellem de fire distrikter er, at Kangaatsiaq og specielt Upernavik har mulighed for indhandling af fisk, medens indhandlingsmulighederne i Nanortalik og Ammassalik er yderst beskedne, og i Ammassalik er der samtidig en tendens til, at indhandlingsmulighederne ikke udnyttes ordentligt.



Fangst har stor betydning for befolkningen i mange bygder, hvor bl.a. kød fra isbjørn indgår som en del af føden, og skindet benyttes til beklædning eller sælges. Innaarsuit, Upernavik, august 2009.

For byggerne i Kangaatsiaq og de nordlige bygder i Upernavik gælder, at de officielt registrerede indkomster fra indhandling ofte er større, end det præsenteres her. I Kangaatsiaq er indhandlingsmulighederne begrænsede, så der ligger periodisk et indhandlingsskib i distriktet, ligesom fiskerne indhandler i de nærmeste større byer. Tilsvarende ligger der periodisk et indhandlingsskib i det nordlige Upernavik. Indhandlingen disse steder indgår ikke i studiets opgørelser, men vil indgå i den enkeltes skatteregistrering.

Så er der de to sidste distrikter. I Qaqortoqs bygder ligger gennemsnitsindkomsten på omkring 140.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder og dækker over en særdeles stor spredning, hvor gennemsnitsindkomsten på de målte parametre er mere end dobbelt så stor i den mindste bygd Qassimiut som i den største Eqalugaarsuit. I Qassimiut spiller indhandling af fisk og sælskind en overordentlig stor rolle samtidig med at bygden har høje offentlige

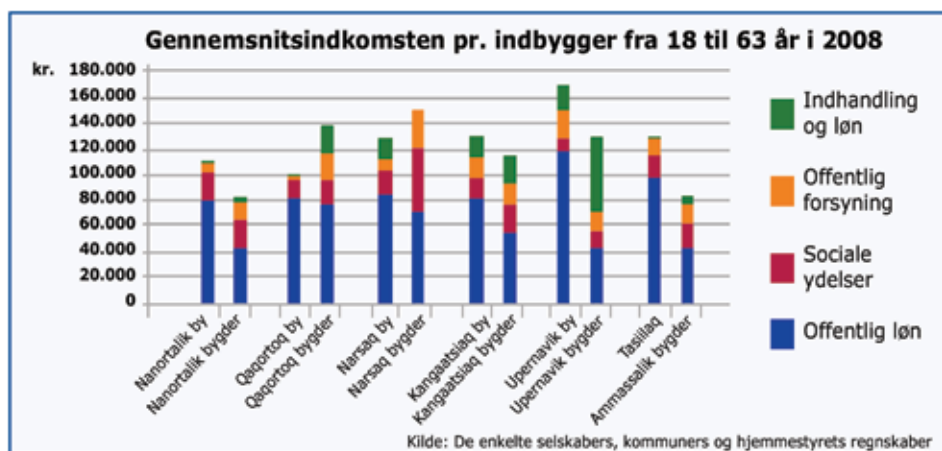
lønninger, medens indhandling i de to andre bygder har en meget beskedn betydning.

I Narsaqs to egentlige bygder ligger gennemsnitsindkomsten på ca. 150.000 kr. pr. indbygger, og her indgår hverken indhandling af fisk, sælskind eller fra fårehold. Og der er en stor indkomstspredning mellem de to bygder.

Finansiering af indkomstkilder

Hvis der ses på, hvordan indkomstkilderne finansieres, bliver forskellene endnu større, samtidig med at der opstår nye forskelle. I Nanortalik og Ammassalik er det stort set kun det offentlige, der gennem løn og sociale overførsler, samt de offentligt ejede forsyningsvirksomheder, der finansierer bygdebefolkningens officielle pengeindkomst, og samlet udgør den "offentligt finansierede" indkomst for Nanortaliks vedkommende 79.000 kr. og for Ammassalik 78.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.

Medens den offentligt finansierede indkomst, inklusive forsyningsselskaber, er lidt mindre med kun 72.000 kr. i Upernavik og noget mere med 93.000 kr. i Kangaatsiaq. I Qaqortoqs bygder er den offentligt finansierede indkomst, inklusive forsyningsselskaber, oppe på 117.000 kr. og i Narsaqs bygder på 150.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder.



Hvis der alene ses på offentlig løn og sociale overførsler til aldersgruppen 18 til og med 63 år, ligger beløbet i de fleste distrikters bygder betydeligt lavere end i byerne. Kun de to bygder i Narsaq ligger højere end byerne, medens bygderne i Qaqortoq ligger nogenlunde på niveau med byerne samlet set. Her er det værd at bemærke, at den andel af gennemsnitsindkomsten for befolkningen i den erhvervsaktive alder, der stammer fra sociale overførselsindkomster, ligger relativt jævnt på ca. 20.000 kr. pr. indbygger i både byer og bygder. Undtaget herfra er bygderne i Narsaq, der ligger på over det dobbelte,

og Upernavik og distriktets bygder, der ligger på godt det halve, medens Qaqortoq by ligger på omkring 15.000 kr.

Det giver dermed ikke mening at tale om bygdernes indkomst- eller erhvervsgrundlag som en helhed, ligesom det ud fra de sammenlignede parametre er meningsløst at skelne mellem byer og bygder som to væsensforskellige kategorier. Eksempelvis ligger gennemsnitsindkomsten pr. indbygger i den erhvervsaktive alder for Upernaviks bygder højere end for de fleste byer, målt på de udvalgte indkomstkilder, og her udgør indhandlingen og lønnen fra fiskeindustrien knap halvdelen, hvor det i alle de seks byer er det offentlige, der finansierer langt størstedelen.

Det her viste billede forvrides yderligere af værdien af den fangst og de fisk, der ikke indhandles, fordi det er Kangaatsiaqs og specielt Upernaviks bygder, der har den største ikke-indhandlede fangst. Derfor bliver gabet mellem indkomstgrundlaget i på den ene side Nanortaliks og Ammassaliks bygder og på den anden side Kangaatsiaqs og Upernaviks bygder endnu større.

Gennemsnitligt har bygderne i Qaqortoq og Narsaq de højeste indkomster på de målte parametre, men for Narsaqs vedkommende alene i kraft af de offentligt finansierede indkomster, der måske også i et vist omfang bør fordeles ud på de omkringliggende fåreholdersteder. I Qaqortoq er der en utrolig spredning mellem de tre bygder, hvor Qassimiut trækker gennemsnittet betydeligt op i kraft af høje indkomster fra såvel det offentlige som indhandling.

Det kan dermed siges, at befolkningen i Nanortaliks og Ammassaliks bygder har betydeligt mindre glæde af det offentligt finansierede indkomstgrundlag, samtidig med at de er de fattigste. Upernaviks bygder får den laveste andel af den offentligt finansierede indkomst, men har til gengæld relativt gode indkomster fra fiskeri og fangst.

Hvad lever befolkningen i bygderne af?

For at få et egentligt indtryk af, hvad befolkningen i bygderne lever af, er det helt afgørende at inddrage subsistensøkonomien, og paradokset er, at så bliver spredningen endnu større, end ovenstående graf viser. Groft set kan bygdernes indkomstgrundlag, inklusive subsistensøkonomien, opdeles i følgende kategorier:

Fiskerbygderne: For de centralt beliggende bygder i Upernavik er indhandling og forarbejdning af fisk den afgørende indkomstkilde. Der er tale om de bosteder i Grønland, hvad enten der tales om by eller bygd, hvor det offentlige bidrager mindst til driften som offentlig service og forsyning. Ud over fiskeriet supplerer befolkningen med en ikke ubetydelig subsistensøkonomi.

Samlet set ligger disse bygder blandt dem, der har den højeste økonomiske og materielle levestandard, og blandt de bosteder, der modtager mindst i sociale overførselsindkomster. Nogle af bygderne i Kangaatsiaq og specielt Ikerasaarsuk tenderer også til at tilhøre denne gruppe.

Fisker- og fangerbygderne: De nordligste og sydligste af Upernaviks bygder lever primært af en blanding af fiskeri og subsistensøkonomi fra fangst. Det er bemærkelsesværdigt, at det offentliges omkostninger til driften af disse bygder ikke er højere end i fiskerbygderne, og det er blandt denne gruppe, man formodentlig finder det bosted i Grønland, Nutaarmiut, der medfører færrest offentlige udgifter. Tilsvarende ligger de sociale overførselsindkomster for befolkningen i den erhvervsaktive alder for disse bygder blandt de laveste i landet. Bygderne i Kangaatsiaq tilhører også denne gruppe, selvom det offentlige gennem service og forsyning bidrager lidt mere til indkomstgrundlaget i et par af dem. Tilsvarende hører Qassimiut i Qaqortoq delvist til gruppen, men her bidrager det offentlige langt mere gennem lønninger og sociale overførsler.

For hele gruppen er den materielle levestandard relativt tæt på fiskerbygderne, og det er også forklaringen på, at der ikke foregår en vandring fra de nordligste og sydligste af Upernaviks bygder til de centralt beliggende bygder med bedre fiskeunderlag.

De offentligt finansierede bygder: De to bygder i Narsaq er altovervejende offentligt finansieret gennem lønninger til drift og forsyning samt sociale overførselsindkomster. Men de indgår som servicecentrum for de omkringliggende fåreholdersteder, der benytter skolen, butikken mv. Derfor skal de vurderes som en del af hele fåreholderstrukturen og -økonomien, som studiet ikke har foretaget en egentlig analyse af. For fåreholderbygderne har subsistensøkonomien fra fangst ingen betydning, hvorimod subsistensøkonomien eller stalddørssalg spiller en betydelig rolle i fåreholdererhvervet.

Der er en anden undergruppe under de offentligt finansierede bygder, der omfatter de to øvrige bygder i Qaqortoq og muligvis et par af bygderne i Nanortalik. Her skaber lønninger fra det offentlige og forsyningsvirksomheder samt sociale overførselsindkomster langt størstedelen af indkomstgrundlaget for befolkningen i den erhvervsaktive alder, og der sikres samlet set en gennemsnitsløn på over ca. 100.000 kr. For en del af disse bygder indgår fangst til eget forbrug som en væsentlig del af livsgrundlaget.

De fattige bygder: Størstedelen af bygderne i Nanortalik og samtlige bygder i Ammassalik er blevet placeret i kategorien fattige bygder. De er karakteriseret ved at være blandt de bosteder i Grønland, hvor lønninger fra det offentlige og forsyningsvirksomheder samt sociale overførselsindkomster

giver færrest penge som bidrag til gennemsnitsindkomsten for befolkningen i den erhvervsaktive alder. Samtidig er mulighederne for indkomster gennem indhandling af fisk meget begrænsede.

For disse bygder spiller fangst til eget forbrug og til pengeløs distribution internt i bygden en afgørende rolle. Men for Ammassaliks bygder er de uformelle indkomster fra subsistensøkonomien beskedne, fordi de uformelle distributionskanaler til resten af landet er dyre og komplicerede. For de fleste af Nanortaliks bygder er den uformelle indkomst fra fangst tilsvarende lav, fordi fangstunderlaget er dårligere, og fordi de uformelle distributionskanaler er opretholdt i ringere omfang. Den primære undtagelse er Aappilattoq, der tilsyneladende har lidt større supplerende indkomster fra subsistensøkonomien.

I en del af Nanortaliks og Ammassaliks bygder kan der tales om en egentlig pengeøkonomisk og materiel fattigdom. At befolkningen bliver boende, skyldes dels de kulturelle, sociale og familiære strukturer. Dels at de vil blive arbejdsløse ved en flytning til en større by, og at de i en by ikke vil kunne opretholde den subsistensfangst, der bidrager væsentligt til føde- og livsgrundlaget, og som for en del samtidig er med til at skabe identitet og give livet mening.

Den offentlige finansiering af bygderne

I de foregående kapitler er der gennemført en relativt detaljeret analyse af de offentlige udgifter i relation til bygderne, der for de enkelte poster gennemsnitligt er fordelt pr. indbygger i bygderne i de seks distrikter. Selvom det ikke har været muligt at fordele alle omkostninger ud på enkeltbygdeniveau, er der skabt et rimeligt solidt overblik på distriktsniveau.

I det følgende opsummeres de basale offentlige udgifter til driften af bygderne, der omfatter de kommunalt administrerede udgifter, hjemmestyrets direkte udgifter, der primært vedrører sundhedsvæsenet, de subsidierede forsyningsvirksomheder KNI Pilersuisoq og Nukissiorfiit samt den subsidierede transportinfrastruktur, og der sammenlignes med byerne ud fra de samme parametre.

For de fire distrikter med flest bygder er ekstraudgifterne pr. indbygger, sammenlignet med byernes gennemsnit, særdeles beskedne. For bygderne i Kangaatsiaq er der groft set ingen ekstraudgifter, for Ammassaliks og Upernaviks bygder ligger ekstraudgifterne i størrelsesordenen 5.000 kr., medens de for Nanortaliks bygder stiger til ca. 8.000 kr. pr. indbygger for 2008. At bygderne i de fire distrikter på trods af klimatisk, geografisk og infrastrukturbetingede omkostninger medfører så beskedne ekstraudgifter, skyldes primært, at deres andel af de kommunalt administrerede udgifter

ligger betydeligt under såvel de respektive byer som byernes landsgennemsnit målt pr. indbygger. For de to øvrige distrikter Qaqortoq og Narsaq er ekstra-udgifterne for bygderne noget større og ligger i størrelsesordenen 20.000 kr. pr. indbygger, og her er det primært de kommunalt administrerede udgifter til løn og sociale overførselsindkomster, der slår igennem.

Ekstraudgifterne skal ses i forhold til Grønlands samlede offentlige udgifter på 8.765 mio. kr. i 2008. Hvis det forudsættes, at ekstraudgifterne til landets øvrige bygder er af nogenlunde samme størrelse, beløber det sig på landsplan til i størrelsesordenen 60 til 80 mio. kr., eller pænt under 1 % af de offentlige udgifter, som skal fordeles på godt 14 % af befolkningen. Derfor bliver det lidt meningsløst at tale om, at bygderne er dyrere for det offentlige. Samtidig vil der internt i alle byer, store som små, være en række befolkningsgrupper, der medfører langt større ekstraudgifter i forhold til det gennemsnitlige, end det her er vist for byerne.

De primære ekstraudgifter i forhold til bygderne stammer fra subsidieringen af Royal Arctic Bygdeservices fragtbesejling og Air Greenlands helikopterbeflyvning. I forhold til helikoptersubsidieringen bliver billedet mere kompliceret som følge af, at Mittarfeqarfiit ikke afskriver lufthavnenes anlægsinvesteringer.

Skulle passagererne ved de mindre lufthavne til fastvingefly som Paamiut, Maniitsoq, Qaarsut ved Uummannaq mv. via brugerbetaling afskrive anlægsinvesteringerne, ville billetpriserne nærmest blive ubetalelige, og alternativt måtte der indføres en subsidiering for at opretholde beflyvningen. Selvom helikopterflyvning er dyr pr. kilometer, er det tænkeligt, at den nødvendige subsidiering ved en del fastvingedestinationer vil blive større, end det i dag er tilfældet for størstedelen af helikopterdestinationerne.

Eksemplet viser, hvor kompleks diskussionen om subsidieringen er. Hvis der går ned på enkeltbygdeniveau, er der inden for nogle distrikter relativt store udsving, og på tværs af distrikterne er der markante forskelle på enkeltbygdeniveau. Det spænder fra samlede offentlige omkostninger på over 100.000 kr. pr. indbygger i Qassimiut (Qaqortoq) til under 40.000 kr. pr. indbygger i Nutaarmiut (Upernavik).

At omkostningerne er så små for Nutaarmiut, skyldes meget begrænsede kommunale udgifter, samtidig med at bygden ikke har en butik og dermed ikke subsidieres via KNI Pilersuisoq. At bygden ikke har en butik, er bemærkelsesværdigt, da indbyggertallet i 2008 var knap det dobbelte af Qassimiuts. Endvidere indgår Nutaarmiut (og Naajaat) ikke i Upernavik distrikts helikopterbeflyvning.

Set i et socialgruppeperspektiv

I en analyse af de basale offentlige udgifter bliver det helt afgørende, hvad der sammenlignes med, og her udgør en socialgruppetilgang en væsentlig reference.

Fordi den danske socialgruppeinddeling fra SFI (83) ikke er hensigtsmæssig, er der anvendt en socialgruppeinddeling, tilpasset grønlandske forhold, hvor der inddeles i kategorierne: højuddannet, faglært, ufaglært samt uden for erhverv (84), og hvor fiskere og fangere rubriceres i gruppen ufaglært. Her vil størstedelen af bygdernes befolkning i den erhvervsaktive alder havne i enten socialgrupperne ufaglært eller uden for erhverv.

Hvis der foretages en sammenligning mellem de basale offentlige udgifter pr. individ i den erhvervsaktive alder i socialgrupperne ufaglært og uden for erhverv i henholdsvis by og bygd, vil omkostningerne i byerne overgå omkostningerne i stort set alle bygder. De sociale udgifter, og primært de sociale overførselsindkomster, på såvel individniveau som samlet set er for de to socialgrupper væsentlig større i byerne. Forklaringen er først og fremmest, at bygdebefolkningens ufaglærte og dem uden for erhverv i langt højere grad lever af subsistensfangst, end det er tilfældet i byerne. Samtidig har kommunerne generelt været mere tilbageholdende med offentlig hjælp i bygderne, ligesom boligsikringen, målt pr. indbygger i de to socialgrupper, udgør en mindre del i bygderne.

Dertil kommer, at ufaglærte, fiskere eller fangere fra bygderne oftest bliver arbejdsløse, hvis de flytter til byerne, og at der dermed vil foregå en socialgruppedegradering til uden for erhverv, samtidig med at de oftest ikke kan fortsætte deres subsistensøkonomi.

Så hvis der anvendes en socialgruppetilgang, er bygdebefolkningen billigere end bybefolkningen i forhold til de basale offentlige udgifter, omfattende de udgifter, kommunerne administrerer, hjemmestyrets direkte udgifter, subsidieringen af forsyningsvirksomheder samt subsidieringen af transportinfrastruktur. Og hvis store dele af bygdebefolkningen flyttes til byerne, vil de offentlige udgifter forøges, medmindre størstedelen af tilflytterne i den erhvervsaktive alder kommer i beskæftigelse.

Inddragelse af flere udgiftsparametre

Det kan diskuteres, om en analyse af ovennævnte basale offentlige udgifter er tilstrækkelig til at besvare spørgsmålet, om bygderne er dyrere end andre bosætninger. Der kan, afhængigt af hvilke kriterier der opstilles for analysen, inddrages en række yderligere parametre. I det følgende er kort opridset konsekvensen af at inddrage udvalgte øvrige parametre.

For bygderne i de seks distrikter er det Great Greenland og Arctic Green Food, der er relevante i forhold til subsidiering af indhandling og forarbejdning. Gennem sælskindsindhandlingen bidrager Great Greenland med et gennemsnitsbeløb på omtrent 3.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder i bygderne, dog med meget store lokale variationer. I 2008 havde Arctic Green Food indhandlingsanlæg i tre af de undersøgte bygder, hvor subsidieringen for de to bygder ligger i størrelsesordenen 10.000 kr. og for den sidste Qassimiut er helt oppe på ca. 37.000 kr. pr. indbygger i den erhvervsaktive alder. Men set i den samlede bygdesammenhæng har Arctic Green Food kun en meget beskeden betydning. Samlet set er betydningen af den subsidierede indhandling dermed beskeden for bygderne i de seks distrikter.

Tele Greenland er ikke subsidieret, men der foregår en intern krydssubsidiering, og gennemgangen af regnskabet for 2008 viser, at bygderne for de rene transmissionsomkostninger er overskudsgivende for Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq og Ammassalik distrikter, men at Upernavik distrikt giver et minimalt underskud. Hvis Tele Greenlands distriktsafhængige driftsomkostninger inddrages i vurderingen, rykkes billedet til lidt underskudsgivende for et par distrikter, men ikke noget, der påvirker en samlet vurdering af bygdernes driftsomkostninger.

De offentlige anlægsinvesteringer målt pr. indbygger er godt en tredjedel større i byerne end i bygderne, og hvis de store infrastrukturinvesteringer inddrages, bliver de knap dobbelt så store i byerne. Set over den syvårige periode fra 2004 til 2010 var de gennemsnitlige anlægsinvesteringer godt 80.000 kr. pr. indbygger i byerne (gennemsnit pr. år ca. 12.000 kr.) og knap 100.000 kr., hvis de store infrastrukturanlæg medregnes (gennemsnit pr. år ca. 14.000 kr.). Der er betydelige forskelle mellem de enkelte byer, men generelt er det i de største byer, der investeres mest.

Hjemmestyret (selvstyret) og kommunerne yder rente- og afdragsfrie lån til private og andelsboliger, der kanaliserer et ikke ubetydeligt offentligt beløb til borgerne i de største byer.

Om nogle af ovenstående parametre eller alle skal inddrages i en besvarelse af spørgsmålet, om bygderne er dyrere end byerne, er et valg. Inddrages eksempelvis anlægsinvesteringerne samt de rente- og afdragsfrie lån til private og andelsboliger, bliver byerne generelt markant dyrere end bygderne. Analysen viser, at problemstillingen er langt mere nuanceret og kompleks end, at der blot kan svares ja eller nej til, om bygderne er dyre. Det helt afgørende er, hvilke parametre der tages med, og hvad der sammenlignes med.

Kun små stordriftsfordele

I debatten om, at bygderne er dyre, indgår stordriftsfordelene ved de større byer som et centralt argument. Den gennemførte analyse indikerer, at der ikke i nævneværdig grad findes stordriftsfordele, og at de mindre og mellemstore byer på vestkysten er blandt de bosteder, der har flest offentlige udgifter målt pr. indbygger. Afhængigt af hvilke parametre der måles på, havner de fire vækstcentre også blandt de udgiftstunge.

Når der tales om stordriftsfordele, tænkes der oftest på, at en større enhed gennem effektiviseringer og rationaliseringer kan opnå et mindre omkostningsniveau end en tilsvarende mindre enhed. Eksempelvis at en større butik med stor omsætning kan holde lavere lønomkostninger pr. solgt vare end en lille butik med begrænset omsætning. Men det er en for snæver måde at anskue udgifter ved drift af bosteder på. Og det kan hurtigt få karakter af at sammenligne æbler og pærer.

På en lang række områder er livsvilkårene i bygderne væsensforskellige fra livsvilkårene i specielt de større byer, og det medfører helt uundgåeligt markante forskelle i udgiftsniveauet. Indbyggerne i de større byer stiller naturligt nok nogle andre og større krav til det, der bredt kan defineres som serviceniveauet på en række områder, og for mange har det været en af bevæggrundene for at flytte til den pågældende by. En by som Nuuk kan byde på kulturhus, svømmehal, sportshal i internationale mål, skilift, lystbådehavn mv. Ting der ville være ude af proportioner i en mindre by, for slet ikke at tale om i en bygd.

I en bygd vil forventningerne og drømmene i forhold til den type service kunne reduceres til et forsamlingshus, eventuelt slået sammen med et servicehus, samt en gymnastiksal til skolen af en sådan størrelse, at den også kan bruges til fest- og mødelokale for alle bygdens indbyggere, hvis forsamlingshuset ikke har et lokale, der er stort nok. Samlet set medfører de offentlige serviceydelser til bygderne ikke større udgifter målt pr. indbygger, end summen af byernes serviceydelser gør det, og ofte vil byernes sum pr. indbygger overstige bygdernes.

Derfor bringer snakken om stordriftsfordele forståelsen af bosætningsøkonomien ud af fokus. Befolkningen i de mindre byer og i særdeleshed bygderne har mindre forventninger til den type af serviceydelser, fordi de bor, hvor de bor. Og med det liv, der leves i bygderne, hvor naturen indgår som et helt centralt element, er behovet for eksempelvis en svømmehal langt mindre end i de større byer, hvor livet for mange er blevet fokuseret omkring byen, dens strukturer og servicetilbud.

Et andet forhold, hvor snakken om stordriftsfordele bringer forståelsen ud af fokus, er, at udgifterne til sociale overførselsindkomster pr. ufaglært indbygger eller indbygger uden for erhverv er større i byerne end i bygderne generelt set.

I forhold til transportinfrastruktur og i et vist omfang el- og vandforsyning er der tale om stordriftsfordele for specielt de største byer, men studiet indikerer, at de ekstraudgifter, infrastrukturområderne uundgåeligt medfører for bygderne, groft set opvejes af, at byerne er dyrere på andre områder.

Dermed ender fokuset på stordriftsfordele i en diskussion om valg af leve-måde og dermed i bred forstand om livskvalitet.

Mange ukendte faktorer

I en analyse af bygdernes økonomiske betydning er det også helt afgørende at inddrage omkostningerne ved et alternativt bosætningsmønster. Der er ikke foretaget en sådan analyse i studiet, og det er afgjort en problemstilling, der fortjener et selvstændigt forskningsbaseret studie.

En vurdering af udgifterne ved at etablere et andet bosætningsmønster indebærer en række centrale problemstillinger, hvor der kort skal peges på udvalgte.

Grønland har gennem mange år haft et meget stort efterslæb på boligområdet, og med de seneste års opblomstring i antallet af skimmelsvamptilfælde og opdagelsen af PCB-problemer i en række boliger er udfordringen ikke blevet mindre. Landet står over for investeringer i milliardklassen. I det lys vil det i en lang årrække være nødvendigt at satse på de bedste boliger, uanset hvor de er, og der er langt fra noget entydigt billede i forhold til større by, mindre by eller bygd.

En anden central udfordring er, i hvilket omfang befolkningen fra en bygd eller mindre by kan forvente at få varig beskæftigelse ved at flytte til en af de større byer. Der er i bl.a. selvstyrets arbejde med at udvikle en regional udviklingsstrategi (41) en tendens til at forvente, at en større mobilitet for specielt bygdebefolkningen kan føre til en højere grad af beskæftigelse og en højere indkomst. Her er der en tendens til at negligere (underkende) erfaringerne. Det gælder de mere historiske erfaringer fra de store flytninger fra bygder til byer, foranlediget af G60-planen, hvor en meget stor del af tilflytterne oplevede en social og menneskelig deroute og blev arbejdsløse, samtidig med at de blev afskåret fra at fortsætte subsistensøkonomien.

En periode, der medførte en række menneskelige og familiære tragedier. Det gælder også de aktuelle erfaringer, hvor det negligeres, at gruppen af

ufaglærte og befolkningen uden for erhverv i byerne medfører større sociale udgifter pr. individ i den erhvervsaktive alder, end det gælder for den tilsvarende befolkningsgruppe i bygderne. Et forhold, der bør ses som en indikation af, at en flytning kun giver bedre beskæftigelsesmuligheder, hvis tilflytteren i forvejen har de nødvendige uddannelsesmæssige kompetencer.

Rekrutteringsgrundlaget for de gymnasiale uddannelser indikerer ligeledes, at det ikke er lettere for børn af ufaglærte eller forældre uden for erhverv fra byerne at bryde den sociale arv, end det gælder for børn fra bygderne. Der er tilmed en tendens til, at flere børn fra rimeligt velfungerende bygder tager en gymnasial uddannelse, end det gælder for de lave socialgrupper fra byerne (126).



Der er ingen entydig sammenhæng mellem, hvor børn vokser op, og deres senere uddannelsesniveau. Nuussuaq, Upernavik, august 2009.

De forandringsprocesser, der følger med en overgang fra et bygdiliv med en erhvervsstruktur, der i høj grad er baseret på egen udnyttelse af de naturgivne ressourcer, til en lønfokuseret erhvervsstruktur med langt fastere strukturerede rammer, er en proces, der for mange tager tid, og det er der en tendens til at overse. Her viser erfaringerne, at hvis processen forceres, medfører det store menneskelige og sociale konsekvenser.

Der har i de senere år været en tiltagende afvandring fra en del bygder, hvilket der vendes tilbage til.

Dyrt at centralisere

Der er en række øvrige elementer, der bør indgå i en analyse af de samfundsøkonomiske konsekvenser af bosætningsmønstret, end blot ekstraudgifterne ved driften af det enkelte bosted. For som vist er der ofte lavere omkostninger på andre parametre, der helt eller delvist modsvarer ekstraudgifterne. Samtidig tager en analyse, baseret på økonomiske data, ikke højde for det enkelte bosteds selvforsyning eller for den uofficielle økonomi, som fangst, fiskeri mv. bidrager til, og dermed overses den elasticitet og

bufferkapacitet, som subsistensøkonomien indebærer. Når indhandling og forarbejdning lukkes i en by, eller når administrative og undervisningsmæssige opgaver flyttes, skaber det arbejdsløshed og offentlige udgifter, hvor de bygder, der har beholdt en blandingsøkonomi af indhandling og selvforsyning i højere grad formår at falde tilbage på en større grad af subsistensøkonomi, som det er sket i nogle af bygderne i Kangaatsiaq.

Analysen indikerer samtidig, at hvis økonomien skal forbedres gennem et ændret og mere centraliseret bosætningsmønster, skal fokus formodentlig flyttes et niveau op i bosætningshierarkiet til distrikternes byer. Tilsyneladende er der to faktorer, der for alvor gør bosætningsmønsteret dyrt. Dels opretholdelsen af infrastruktur på alle niveauer til de mindre byer på vestkysten og til yderdistriktsbyerne, og her spiller de forskellige krydssubsidieringer for alvor ind. Dels at der disse steder tilstræbes en dansk eller vesteuropæisk levestandard og et serviceniveau som i de større byer, uden at byen selv har et erhvervsgrundlag, der kan tilvejebringe det nødvendige økonomiske fundament.

Derimod er ekstraudgifterne fra distriktsbyerne ud til det næste led, bygderne, målt pr. indbygger i flere tilfælde mindre end ekstraomkostningerne for distriktsbyerne, fordi bygderne i højere grad er selvforsynede og har en lavere levestandard.

Det betyder, at hvis der skal opnås økonomiske besparelser gennem et ændret bosætningsmønster, skal der formodentlig ændres langt mere drastisk end blot at nedlægge bygder. I givet fald bliver det for alvor afgørende, hvad en ændring i bosætningsmønsteret koster, samt hvilke beskæftigelsesmæssige konsekvenser en sådan ændring vil have.

Afkobling mellem bosted og erhverv

Den afkobling, der er foregået i Grønland, mellem en lang række bosteder og deres erhvervsgrundlag, baseret på udnyttelsen af havets levende ressourcer, er en tendens, der over tid genses i mange lande.

Eksempelvis betød mekaniseringen af landbruget i Danmark og den samtidige industrialisering en gradvis udvikling af en lang række andre eksportorienterede erhverv, der i høj grad var baseret på produktion, forarbejdning og forædling. Og i kombination med landbrugseksporten skabte det øgede eksportindkomster og dermed økonomisk vækst. Dermed blev den afkobling mellem bosted og erhverv, som mekaniseringen af landbruget medførte, gradvist substitueret (erstattet) af andre erhverv, og med tiden er nogle af de produktive erhverv blevet erstattet af nye erhvervsgrane, der også bidrager positivt til handels- og betalingsbalancen.

For Grønland er der ikke foregået en tilsvarende udvikling, hvor andre erhverv i nævneværdig grad har suppleret fiskeriets eksportindkomster. Det har efterladt en række bosteder – byer som bygder – hvor hovedindkomstkilden er blevet reduceret til selve bostedets drift, finansieret af det danske bloktilskud og i mindre grad eksportindkomsterne fra det fiskeri, der til en vis grad foregår afkoblet fra Grønland.

Gennem godt det seneste årti har hjemmestyret – og nu selvstyret – målrettet arbejdet på at opbygge nye eksportorienterede erhverv som storskalaindustri, hvor det konkrete ønske er en aluminiumssmelter, samt mineral- og olieudvinding. De hidtil fremlagte rapporter, udredninger og øvrige vurderinger peger på, at disse erhverv ikke indebærer tilstrækkelig økonomi til at overflødiggøre det danske bloktilskud, medmindre der findes olie i større mængder (45). Hele økonomien og de samfundsmæssige konsekvenser af en sådan erhvervsudvikling fortjener en større systematisk analyse og er alt for omfattende til at blive behandlet nærmere i det nuværende studie.

Behov for et andet fokus

Udfordringen i den grønlandske økonomi er ikke, om den ene by eller bygd er lidt dyrere end den anden – afhængigt af hvilke parametre der måles på. Udfordringen er, at den grønlandske bosætning er dyr, og at den i den nuværende situation er relativt uafhængig af antallet af bosteder, eller om det enkelte bosted er karakteriseret som by eller bygd.

En anden væsentlig udfordring er, at Grønland har et kronisk stort underskud på handelsbalancen (se side 26), og der er langt fra nogen entydig sammenhæng mellem bostedsstørrelse og andel i handelsbalanceunderskuddet. Formodentlig bidrager indbyggerne i byerne, og specielt med dele af befolkningens forbrugsmønster i de større byer, i højere grad til handelsbalanceunderskuddet, fordi levestandarden og dermed importen i bygderne er så meget lavere, og befolkningen samtidig i langt højere grad er selvforsynende. Også i det lys udgør diskussionen om bygderne et forkert fokus.

Det er med andre ord ikke tilstrækkeligt at fokusere på de offentlige omkostninger for det enkelte bosted eller på bostedets registrerbare indkomst. For at få en forståelse af bygdernes samfundsmæssige og økonomiske betydning er det nødvendigt at se på livsforholdene og den udviklingsdynamik, der findes ved det enkelte bosted, og dermed udvide problemstillingen betragteligt. Derfor har studiet analyseret den lokale dynamik for udvalgte bygder, der præsenteres i *Del 3 – Bygdernes stemme*.

Del 3 – Bygdernes stemme

Kapitel 8

Samtalen som værktøj

Som det blev vist i bogens *Del 2 – Økonomien i et bostedsperspektiv*, findes der ikke en entydig sammenhæng, hvor det kan siges, at bygdebefolkningen målt pr. indbygger udgør en større omkostning for samfundet end befolkningen i byerne endside de større byer. Derfor blev det nødvendigt at belyse forskningsspørgsmålet: **Hvilke forhold påvirker den lokale dynamik, der skaber udvikling, stagnation eller afvikling for bygden?**

Egentlig kan det siges, at empiriindsamlingen til denne del af forskningsprojektet med fokus på forandringsprocesser er foregået gennem tre årtier. De første årtier spredt, drypvist og ustruktureret, men de erfaringer, jeg gennem ophold i bygder opsamlede, dannede grundforståelsen for mit videre arbejde.

Da jeg var leder af STI-skolen (den lokale erhvervsskole) i Aasiaat fra 1995 til 1997, havde skolen ansvaret for bygderne i Kangaatsiaq distrikt og fungerede samtidig som regionalskole for uddannelserne inden for social- og sundhedsydelse, bygge- og anlægsbranchen samt levnedsmiddelområdet for hele Nordgrønland samt østkysten. Dermed havde jeg kontakt med bygdeelever fra store dele af landet og jeg gennemførte praktikpladsbesøg i en del bygder.

Fra 1999 til 2003 var jeg ansvarlig for Nordisk Industrifonds projekt *Miljø og turisme i Arktis* og for gennemførelsen af den grønlandske del af projektet, der omfattede Ammassalik og Ilulissat kommuner. Projektets mål var gennem proceshjælp at bidrage til en deltagerbaseret (participatory) lokalforankret bæredygtig turismeudvikling, hvor bæredygtighedsdefinitionen lagde stor vægt på det socioøkonomiske aspekt: At turismen skulle bidrage til lokaløkonomien og lokalsamfundets udvikling, hvor et mål var at bryde den klassiske problemstilling, at det var turistbureauer eller enkeltpersoner uden for destinationen (bygden), der tjente pengene og havde glæde af turismen. I praksis kom projektet i høj grad til at fokusere på bygderne i Ammassalik og i noget mindre omfang bygderne i Ilulissat, og gennem projektet opholdt jeg mig sammenlagt et lille års tid i de to distrikters bygder.

Arbejdet handlede i høj grad om at hjælpe med opbygning af lokale samarbejdsrelationer samt samarbejdsrelationer til interessenter uden for bygden og om at igangsætte forandringsprocesser. Jeg lærte meget om den inert, der kan være mod forandringer, om betydningen af interpersonelle relationer

på godt og ondt, om betydningen af de enorme forskelle i referenceramme mellem dem og mig, mellem bygdebeboere og eksterne samarbejdspartnere eller turister – eller mellem bygdebeboere og kommunale embedsmænd, for slet ikke at tale om mellem østgrønlandske bygder og embedsmandsværket i Nuuk. Og jeg oplevede den energi og glæde, som små samarbejdsprojekter og succeser udløste (1; 91; 127).

Hele projektet udviklede den måde, hvorpå jeg talte med og spurgte bygdebefolkningen om forskellige problemstillinger, og bidrog til en udvikling af min forståelsesramme for den grønlandske bosætningsstruktur. Siden har jeg deltaget i andre projekter med delvist fokus på andre bygder, hvor jeg har taget afsæt i de metoder og den forståelse, jeg havde opbygget, og løbende er der foretaget en justering af spørge- og arbejdsmetoden. Processen har også været med til at skærpe min interesse for, hvilke dynamiske processer der er afgørende for et bosteds udvikling, samt hvordan de spiller sammen, og dermed har erfaringerne fra disse projekter været med til at forme mine forskningsspørgsmål.

Studiets empiriske datagrundlag

For at få en dybere forståelse for, hvilke forandringer der udløser en forandringsdynamik, og befolkningens evne til at håndtere forandringerne og den dynamik, der opstår, er der gennemført casestudier med interviews og indsamling af data i følgende bygder, hvor der endvidere er gennemført supplerende dataindsamling og interviews i de nævnte byer:

- **Nanortalik**, august 2010 (knap tre uger) med følgende bygder: Aappilattoq, Narsamijit, Tasiusaq og et par af de nærliggende fåreholdersteder, Ammassivik, Alluitsoq (den gamle Herrnhut-missionsstation, der er reduceret til et bosted med i 2010 fem indbyggere) samt Alluitsup Paa
- **Qaqortoq**, august 2010 (en uge)
- **Narsaq**, september (en uge) inklusive Ipiutaq (fåreholdersted øst for Narsaq) og Qassiarsuk
- **Kangaatsiaq** (inkl. Aasiaat), november 2010 (godt to uger) og distriktets bygder: Attu, Iginniarfik, Ikerasaarsuk og Niaqornaarsuk
- **Upernavik**, august-september 2009 (små fire uger) samt marts-april 2011 (fire uger). Ved besøgene blev Upernavik Kujalleq, Kangersuatsiaq, Aappilattoq, Naajaat, Innaarsuit, Tasiusaq, Nutaarmiut (og Ikerasaarsuk), Nuussuaq samt Kullorsuaq besøgt.
- **Ammassalik**, juni 2009 (tre uger) og september 2011 (to uger) samt distriktets bygder: Isortoq, Kulusuk, Tiniteqilaaq, Kuummiut og Sermiligaaq
- **Nuuk**, november 2009 (en uge), juni 2011 (en uge) og september 2011 (to uger)

Det er en vigtig del af min mentale bagage eller referenceramme, som jeg havde med ved starten af studiet, og det er afgørende i et kvalitativt samfundsvidenskabeligt studie, som der er tale om her, at forskerens egen ballast, referenceramme eller forforståelse tages i betragtning i en refleksiv og åben fortolkning af den indsamlede empiri.

Målet med at vælge et så bredt udsnit af bygder har været at kunne sammenligne konsekvenserne af forandringsprocesser og dynamiske processer samt befolkningens evne til og strategi i forhold til at håndtere dem. Altså et komparativt studie for at vurdere eventuelle forskelle i udviklingstendenser lokalt og regionalt.

Det er oplagt, at det at opholde sig nogle dage eller en god uge i en bygd kun kan give en delvis og overfladisk forståelse af forandringsdynamik, hvor det formodentlig havde givet en dybere indsigt at anvende den samlede feltstudietid på et halvt års tid på en enkelt bygd eller måske et par bygder. Det valg ville dog ikke have givet mulighed for et komparativt studie mellem distrikterne.



Empiriindsamlingen har været meget steds- og situationsafhængig, og bygdernes indbyggere har indirekte været med til at sætte dagsordenen. Aappilattoq, Nanortalik, august 2009.

En anden tilgang havde været kun at vælge en enkelt bygd i hvert distrikt, men det indebærer en risiko for at fejltolke distriktet, da der kan være en ikke ubetydelig forskel mellem distriktets bygder. Min personlige erfaring ved samlet at have opholdt mig et års tid i Kulusuk og nogle måneder i et

par af distriktets øvrige bygder indikerer også, at den overordnede forståelse af den lokale udviklingsdynamik ikke rykkes nævneværdigt af et længere ophold. Eller sagt på en anden måde, man kan med udgangspunkt i metode og erfaring ofte relativt hurtigt "spotte" stedets primære udviklingsdynamik, men naturligvis kan man "spotte" forkert. Derfor kan det metodiske valg med kortere ophold i så mange bygder diskuteres.

Metodisk tilgang

Metodisk har tilgangen til at belyse forskningsspørgsmålet været bottom up. Jeg er gået i dialog med bygdebefolkningen det enkelte sted med så åbent et sind, det nu er muligt med den erfaring, viden og forforståelse, jeg har i bagagen. Gennem samtalerne (interviews) det enkelte sted har jeg indkredset, hvad der lokalt var de vigtigste forandringsprocesser, og dermed den forandringsdynamik, jeg ville fokusere på. Det er nødvendigt at tilrettelægge empiriindsamlingen, så den kan justeres i forhold til uforudsigelige variationer (128). Det betyder, at tilgangen har været steds- og situationsafhængig, hvorved metoden er tilpasset de lokale forhold (129), og bygdens indbyggere har indirekte været med til at sætte dagsordenen, men kun til en vis grænse.

Inden ankomsten til et nyt sted har jeg gennem litteraturstudier, statistiske og økonomiske data mv. søgt at få et indblik i stedet og dets "grundforudsætninger", og gennem samtaler i byer og andre bygder har jeg ofte fået informationer eller hørt meninger/vurderinger om den pågældende bygd. Det har naturligvis også indgået i min forforståelse eller samlede reference-ramme inden ankomsten til et nyt eller tidligere kendt sted. Samtidig har jeg i forbindelse med empiriindsamlingen og primært interviews sikret mig at få belyst de overordnede problemstillinger, jeg generelt har forudsat for analysen, som beskrevet nedenfor.

Igennem empiriindsamlingen og primært interviewene er der foregået en løbende udvikling og justering af de temaer, der har været i fokus, tilpasset dels den enkelte interviewede, dels den pågældende bygd. Der er dermed anvendt en abduktiv forskningsstrategi, hvor jeg har fortolket og kategoriseret den enkelte interviewedes egen fortolkning af bygdens sociale liv, de igangværende forandringsprocesser og den forandringsdynamik, der måtte være. I den videre analyseproces er indtrykkene fra den enkelte bygd blevet kategoriseret for dels at få et overblik over udviklingsdynamikken det pågældende sted, dels at muliggøre en sammenligning mellem forskellige bygders udviklingstendenser. Der er således tale om et komparativt studie, der er baseret på elementer af grounded theory (128).

Samtalen og interviewets karakter

Gennem forskningsprojektet er der samlet gennemført mere end 130 interviews med indbyggere i bygder samt enkelte fåreholdere. Der har i alle

tilfælde været tale om "åbne interviews" (kvalitative interviews) eller "styrede samtaler", om man vil, hvor samtale skal opfattes som en gensidig dialog.

Erfaringerne fra tidligere projekters kortlægning af miljøforhold og udvikling af turismepotentialer i grønlandske bygder har lært mig, at mere strukturerede eller "lukkede" interviews kan være meget lidet informative. Enten bliver svaret meget kortfattet som *suu/aap* (ja), *naamik* (nej) eller *asuki* (det ved jeg ikke), eller det bliver påvirket af den spurgtes forventninger til, hvad spørgeren forventer at høre (128).

I et tidligere projekt forsøgte jeg i en østgrønlandsk bygd gennem strukturerede interviews at få et overblik over de unges forventninger til fremtiden, bl.a. over deres forventninger og drømme om uddannelse, erhverv og bosted, om deres vurdering af bygdens udviklings- og erhvervspotentialer, og om der var en kønsbetinget forskel i forhold til egne ønsker, og hvordan de forventede, at det modsatte køn ville reagere på det. Interviewene startede med de nogenlunde dansktalende, og jeg havde valgt at have en fuldt dobbeltsproget tolk fra bygden med for at hjælpe ved eventuelle sprogproblemer. Det gik hurtigt op for mig, at svarene var forbløffende enslydende, og på et tidspunkt spurgte tolken: *"Vil du virkelig tale med flere?"* Hvad han mente? *"Du vil blive ved med at få de samme svar, for de svarer, hvad de tror, du gerne vil høre."* Hvad jeg så skulle gøre? *"Du skal tale med dem."*

I en anden sammenhæng har jeg i nogle af Ammassaliks bygder forsøgt med en mindre spørgeskemaundersøgelse, og også der blev besvarelsene forbløffende ens – som om de tilstræbte at svare det, som de forventede, andre ville svare, eller det, jeg forventede, de ville svare. Det er på den baggrund min vurdering, at anvendelsen af spørgeskema og/eller interviewguide i en bygdekontekst kan være problematisk. Derfor er det valgt at benytte åbne, kvalitative interviews eller styrede samtaler, der har en anden karakter end de ofte anvendte styrede eller lukkede interviews. Samtalen bygger på en gensidig og ligeværdig dialog om viden og synspunkter, hvor jeg løbende bidrager med oplevelser og oplysninger fra andre dele af landet, og hvor humor indgår som et vigtigt element. Det er vigtigt at kunne grine sammen, og når jeg som dansker kommer med historier om, hvordan jeg har kvajet mig i en eller anden sammenhæng, kommer der tilsvarende historier, vi kan grine af, men som også belyser en given problemstilling.

Vi starter med almindelig smalltalk som vejret, fangsten, børnene, eller hvad der nu forekommer relevant, og hvor samtalen får lov at løbe relativt frit, men jeg spørger ind, når der opstår emner, der har relevans for at belyse den enkeltes vurdering af forandringsprocesser, og hvordan de håndteres. Undervejs kan samtalen oftest "drejes", så den kommer rundt om de centrale

temaer som f.eks. erhvervsgrundlag, fangst/fiskeri/indhandlingsmuligheder, erhvervsmuligheder for kvinder, sociale forhold, trivsel, fattigdom og konsekvenserne af klimaforandringer. Tilsvarende inddrages børnenes uddannelsesmuligheder og konsekvenserne af, at de ofte skal afslutte folkeskolen i nærmeste by, samt de unges valg af bosted, og om der er en forskel mellem kvinde og mand. Endelig søges det at belyse, hvordan de vurderer hjemmestyrets/selvstyrets forskellige tiltag/beslutninger, der har konsekvenser for bostedets fremtidige udvikling, hvordan de selv vurderer egen bygds og nærliggende bygders fremtidsmuligheder, samt om der er nogen i bygden, der er med til at drive og "styre" udviklingen.

Den viden, der opstår gennem samtalerne, er en social viden om, hvordan den enkelte opfatter og fortolker forandringsprocesser og den sociale dynamik, de udløser (130).

Relativt hurtigt i samtalen forklarer jeg altid, hvorfor jeg er kommet, og hvorfor jeg stiller spørgsmål, og oftest spørger jeg samtidig, om jeg må tænde en optager (diktafon), "fordi jeg er en gammel mand, der har svært ved at huske det hele".



Samtaler i folks hjem bliver ofte mere personlige og fortrolige. Sermiligaaq, Ammassalik, august 2005.

Stort set altid har svaret været ja, og jeg vurderer, at det ikke har ændret på det videre forløb af samtalen. Gennemsnitligt har samtalerne taget omkring en time. En del har været væsentlig længere, og en del har været kortere. Jeg karakteriserer det kun som et åbent interview, hvis vi har været gennem hovedparten af ovenstående emner. Nogle af de åbne interviews er gennemført med to eller flere personer samtidig, og der har dermed været tale om gruppeinterviews. Langt størstedelen af interviewene er optaget på diktafon. Enkelte er ikke optaget, fordi jeg vurderede, at det var upassende at spørge, eller i få tilfælde fordi diktafonen var løbet tør for strøm.

Endelig har der været et par stykker, der pænt har takket nej til, at samtalen blev optaget. I disse tilfælde er der umiddelbart efter samtalen skrevet et referat.

Alle disse interviews er ikke transskriberede, da det er vurderet, at værdien af en transskribering ville være begrænset, netop fordi der er tale om åbne interviews, der specielt indledningsvis kommer "langt omkring". I forbindelse med de enkelte interviews eller i forlængelse heraf er der taget noter med hovedtemaer og hovedsynspunkter, og interviewene er efterfølgende gennemlyttet for at uddrage de centrale synspunkter og konklusioner. I en del tilfælde er interviews eller dele heraf gennemlyttet flere gange for at kunne anvende dem i forskellige sammenhænge, og ofte er det for overskuelighedens skyld endt med en hel eller delvis transskribering.

Valg af interviewpersoner

Kønsmæssigt har samtalerne samlet set været ligeligt fordelt. I enkelte bygder er der udelukkende talt med kvinder, og i andre kun med mænd, men oftest har det været en skøn blanding. Aldersmæssigt har de personer, jeg har talt med (eller respondenterne), været fra 15 år til midt i halvfjerdserne, men med en klar overvægt i aldersgruppen 20 til 50 år, fordi denne aldersgruppes personlige valg af fremtid kan have stor indflydelse på bygdens udvikling. De helt unge kan give vigtige informationer om deres oplevelse af bygdens sociale funktion, men de er oftest usikre på deres fremtidsplaner og forventninger.

De ældste er ofte gode til at sætte bygdens nuværende situation ind i en historisk kontekst, og her er det karakteristisk, at de ofte sammenligner de nuværende forandringsprocesser med tidligere udfordringer som klimatiske fluktuationer, udviklingen i fiske- eller fangstunderlag eller G60-politikken. Derimod har samtalerne med ældre ikke fokuseret på deres overvejelser om, hvorvidt de ønsker at ende deres dage i bygden eller at komme til en by med bedre forhold og service for ældre, fordi et sådant valg sjældent har betydning for bygdens fremtidige udvikling.

Jeg er stort set altid ankommet til en bygd sammen med en fra nabobygden eller -byen, der har kunnet hjælpe med at etablere den første kontakt. I forbindelse med hver samtale har jeg spurgt om, hvem de ellers kunne anbefale mig at tale med, hvorved der er opstået en sneboldeffekt (snowballing), hvor den ene respondent leder hen til de næste (128). Samtidig har jeg konsekvent også talt med andre personer, jeg har mødt ved butikken, havnen, servicehuset mv., for at forebygge, at samtalerne kun blev med én familie eller folk med bestemte holdninger. Ved hver gang at spørge, om vedkommende kunne anbefale andre at tale med, er der hurtigt afdækket et lille "netværk" af mulige respondenter. Det har ikke altid været muligt at tale med alle potentielt relevante respondenter, fordi nogle har været på fangst, fiskeri, besøg eller andet. Specielt i mindre bygder kan det udgøre en begrænsning, som da jeg opholdt mig nogle dage i en lille bygd, medens størstedelen af befolkningen var til fodboldkamp i nabobygden.

Samtalens dynamik

Interviewene er blevet brugt til at udvikle og underbygge en samlet forståelse af udviklingstendenser og forandringsprocesser ved de enkelte bosteder, ligesom de udgør den primære kilde til analyse af befolkningens strategi i forhold til forandringsprocesser, og i hvilket omfang de formår at udnytte eksisterende og nye potentialer eller resignerer over for udviklingen.

Interviewformen har betydet, at interviewene løbende har kunnet udvikles og uddybes, så jeg har fået bedre forudsætninger for at tale med den næste. De første interviews et nyt sted er typisk blevet brugt til at skabe eller rettere supplere, et overblik over bygdens samlede erhvervsgrundlag og sociale funktion samt til at få input til, hvem jeg i øvrigt burde/kunne tales med. Den viden, der her er indsamlet, er benyttet i de efterfølgende interviews, så der hele tiden er bygget ovenpå. Det er således ikke kun i forhold til at finde potentielle respondenter, der er benyttet snowballing. Metoden er samtidig brugt til at udvide de temaer, der blev talt om, og løbende udvikle min egen forståelsesramme for den pågældende bygd.

Meget ofte er jeg, efter at have talt med andre i en bygd, vendt tilbage til den/de første med uddybende spørgsmål, og det har kunnet afstedkomme, at jeg senere er vendt tilbage til dem, der sidst blev interviewet i den første runde. Her er jeg ofte blevet mødt med et grinende *"Kommer du nu igen"*.

Ud over at sneboldeffekten er brugt i de enkelte bygder, er den blevet brugt inden for distrikterne. Den viden, jeg har fået i en bygd, har der kunnet bygges videre på i de næste, og jeg har ofte på den måde kunnet belyse en given problemstilling fra en anden vinkel. Det gælder områder lige fra fangst og fiskeri til, hvorfor butikken, skolen eller tilsvarende i en given bygd fungerer godt/dårligt.

At opholde sig nogle dage eller op til en uge i en bygd (i nogle bygder specielt i Ammassalik distrikt har jeg dog opholdt mig væsentlig længere) og tale med nogle indbyggere om deres oplevelse af forandringsprocesserne, og hvordan de håndterer dem, kan aldrig blive andet end "at kradse i overfladen". Og den, jeg taler med, vælger naturligvis, hvad jeg skal høre, og i særdeleshed hvad jeg ikke skal høre. Eksempelvis har jeg flere gange prøvet at komme ind på et emne som incest, der er et udbredt problem overalt i Grønland, men emnet har stort set været tabubelagt selv for personer, hvor jeg har været rimeligt overbevist om, at de ikke er berørt.

Men som nævnt indebærer andre metoder for empiriindsamling andre metodiske problemer og dermed muligheder for fejltolkninger og/eller subjektivitet. Samlet vurderes det, at åbne interviews med mere end 130 personer, fordelt over 24 bygder, og et tilsvarende antal "løse samtaler" har

givet et rimeligt billede af bygdebefolkningens vurderinger af forandringsprocesserne, og hvordan de håndterer dem.

Den sproglige barriere

Det, at jeg ikke er særligt velbevandret i det grønlandske sprog, udgør en naturlig barriere for, hvem jeg har kunnet tale med. Det indeholder et klart selekterende element, hvor de bedste dansktalende oftest findes på skolen, kommunens filialkontor eller elværket, men i de fleste bygder er der faktisk en del, der taler et rimeligt dansk.

Ofte er det ikke noget, de "reklamerer" med, og når jeg har spurgt en (nogenlunde) dansktalende, om der er andre dansktalende i bygden, har svaret ofte været nej. Når jeg så har "nulret rundt" og er faldet i snak med folk i butikken, ved havnen og andre steder, har det vist sig, at der var flere, der godt kunne gennemføre et meningsfyldt åbent interview, og det er oftest relativt let at komme i dialog med folk i bygderne.

Samtidig har jeg rimeligt hæmningsløst "banket på døren" alle offentlige steder som sundhedsstation, filialkontor, servicehus, fabrik/indhandling osv. for at se, om her var nogen, der talte lidt dansk.

I de fleste bygder har der været nogle, der beredvilligt har fungeret som tolk, når jeg gerne ville tale med bestemte målgrupper eller personer, og på den måde har noget af sprogbarrieren kunnet overvindes. Tolkene har typisk været læreren, butiksbestyreren mv. eller en indbygger, der på et tidspunkt i livet har boet i Danmark. Der er ikke tale om professionelle tolke, og jeg har ingen garanti for, at alt er tolket korrekt. Nogle gange har tolken også blandet sig i samtalen, så der reelt har været tale om en trekant- (eller mere) samtale (gruppeinterview), hvor tolken samtidig har oversat frem og tilbage til grønlandsk. Tolkens danskkundskaber har indimellem været svingende, men modsvarende har den, der blev tolket for, nogle gange været i besiddelse af så relativt gode danskkundskaber, at vedkommende har bidraget til "tolkningen". Sådanne samtaler har taget tid, og jeg har brugt meget energi på at sikre mig, at budskabet nu var korrekt forstået, ved ganske enkelt at spørge igen og spørge, om det var sådan, det skulle forstås. Hvis jeg på nogen måde har været i tvivl om budskabet, er det ikke blevet brugt.

Det er indiskutabelt, at det havde højnet kommunikationen, hvis jeg havde kunnet gennemføre alle de åbne interviews på grønlandsk. Spørgsmålet er, om en grønlandsksproget ville have fået lige så åbne svar, eller om der er en fortrolighedsbarriere, fordi samfundet er så lille, at man hurtigt kommer ud for en familie- eller vennerelation til den, der interviewer, også selvom man ikke ved det. Om der er en større åbenhed over for en fremmed dansker, og

om sprogbegrænsningen gør, at der bliver talt mere lige ud af posen? Det er ikke lykkedes at finde et endegyldigt svar på de spørgsmål, og de eventuelle fordele vil aldrig kunne kompensere for fordelene ved at gennemføre samtalerne på et fælles modersmål.

Rejseformen skaber relationer

Transporten mellem bygderne og til og fra byerne er i langt de fleste tilfælde foregået med lokale fangere i deres åbne joller, og for den anden tur rundt til bygderne i Upernavik distrikt i marts/april 2011 med hundeslæde og snescooter. I flere af bygderne har jeg under opholdet været med på fiskeri eller fangst med andre end den, jeg har rejst med.



Transporten mellem bygder er foregået med fangere i deres jolle eller på hundeslæde. Fra Innaarsuit til Tasiusaq, Upernavik, april 2011.

Ofte har den fanger, jeg har rejst eller fisket/fanget med, startet med at sige, at han ikke taler dansk, men når man sidder sammen i mange timer i en jolle eller på en slæde, og han har forstået, hvorfor jeg rejser rundt i distriktet, er det utroligt, hvor meget vi alligevel har kunnet kommunikere på en uskøn blanding af grønlandsk og dansk. Disse samtaler er ikke karakteriseret som åbne interviews, men de har givet et meget værdifuldt

supplerende indblik i den lokale levevis, og hvordan de håndterer dagen og vejen og de mange forandringsprocesser, ligesom de har bidraget til en god forståelse af distriktets familie- og slægtsforhold og flyttemønstre. Metodisk har der været anvendt den samme fremgangsmåde med åbne interviews, men der har klart været en tendens til at være mere styrende for samtalen og mere specifikt spørgende.

Nogle har til tider sikkert opfattet det som lidt insisterende. I forhold til offentligt ansatte på bygdekantorer, kommunekantorer mv. er jeg ofte kommet uanmeldt for at aftale et møde en af de nærmeste dage, og generelt er jeg blevet utroligt godt modtaget, og der har været stor velvillighed til at give datamateriale og officielle eller personlige vurderinger – også om mere ømtålelige emner. Tilsvarende er der efter samme koncept gennemført en række interviews i Nuuk.

Gennem dataindsamlingen og samtaler med de kommunale forvaltninger, selvstyreadministrationen, selvstyrejede virksomheder mv. er jeg kommet i besiddelse af en række data, informationer og vurderinger, der fordrer fortrolighed. Det er der i et forskningsprojekt som dette intet usædvanligt i, men det sætter en naturlig grænse for, hvor detaljeret der kan oplyses om de bagvedliggende data for projektets delkonklusioner.

Respekt for anonymiteten

Gennem interviews med befolkningen i specielt byggerne har jeg fået en række informationer, der på den ene eller anden måde må opfattes som stærkt personfølsomme, men som er afgørende for en samlet forståelse af forskningsspørgsmålet. Der kan være tale om alt fra interne familierelationer og viden om sociale forhold til kendskab til pengeværdien af en fangers "brætsalg" i omkringliggende byer og dermed til omfanget af personlig "sort" økonomi.

Selvom samtalen oftest er blevet optaget, har den enkelte oplevet det som en personlig og dermed fortrolig samtale mellem vedkommende og mig og har derfor ikke tænkt over, at det kunne være ubehageligt for vedkommende selv eller andre at få oplysninger ud, eller at oplysningerne direkte kan bringe nogen i "fedtefadet".

En stor del af byggerne er så små, at en anonymisering inden for bygden sjældent vil give mening. Alle vil kunne gætte, hvem der er kommet med en given vurdering eller udtalelse. Derfor er det valgt at generalisere en række vurderinger og oplysninger eller at citere udsagn i anonymiseret form, hvor også vedkommendes bosted er anonymiseret.

Tilsvarende har jeg haft åbenhjertede og særdeles informative samtaler med medarbejdere i de kommunale administrationer, selvstyret eller tilsvarende, der har bidraget med oplysninger eller vurderinger, som direkte citeret kunne give vedkommende eller andre problemer. Og ikke så få gange har jeg været ude for, at når samtalen var færdig, og diktafonen slukket, så startede vi reelt forfra, og jeg fik en anden og langt skarpere vurdering af et givet emne. Mange har helt åbenlyst været bange for, at deres vurderinger skulle blive citeres offentligt, hvilket jeg naturligvis respekterer. Derfor tillader jeg mig også i sådanne tilfælde at anonymisere.

Bearbejdningen af data

I forbindelse med empiriindsamlingen er der løbende foretaget en overordnet tematisering og kategorisering for at få et mere systematisk overblik over udviklingstendenser i den enkelte bygd og i hvert af de fire distrikter Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik.

Efterfølgende er interviews, notater og andre empiriske data gennemgået og gennemlyttet for hvert distrikt for at finde hovedtendensen i forskellige udviklingsdynamikker for det pågældende distrikt. I analysen af de enkelte bygder og distriktet indgår også interviews og anden empiri, indsamlet i nabobygder, distriktets hovedby, Nuuk og øvrige steder.

På baggrund heraf er der inden for hvert distrikt udvalgt to bygder, som jeg har vurderet tilsammen kan illustrere den generelle tendens for udviklingsdynamikker i distriktet. Udvælgelsen af bygder for det enkelte distrikt er baseret på bygdens lokale udviklingsdynamik, hvori indgår elementer som, i hvilket omfang befolkningen udnytter nye potentialer, om den holdningsmæssige tendens er udvikling, stagnation eller afvikling, omfanget af og holdningen til sociale problemer, de interpersonelle relationer og holdningen til de unges uddannelse og fremtid. På den ene side er det tilstræbt, at de udvalgte bygder illustrerer den overordnede udviklingsdynamik i distriktet, på den anden side at vise spændvidden inden for distriktet, og den enkelte bygd må ikke anses som repræsentativ for distriktet. I en opsamlende diskussion for det enkelte distrikt diskuteres, om de udvalgte bygder giver en rimelig illustration af de primære tendenser, hvor der peges på karaktertræk for distriktets øvrige bygder.

Som nævnt tidligere i kapitlet tager den empirisk baserede vurdering af den enkelte bygd udgangspunkt i 3 til 7 længerevarende åbne interviews (eller samtaler), kombineret med en række kortere og mindre strukturerede samtaler, samt de indtryk, det at nulre rundt i bygden har givet. Dermed har dialogen været det primære redskab til den lokale empiriindsamling (130). Der er allerede ved udvælgelsen af personer til de længerevarende åbne interviews foregået en selektion, der kan indebære en vis subjektivitet, selvom det er tilstræbt i den enkelte bygd, og i særdeleshed i distriktet som helhed, at få en så bred repræsentation som muligt.

For de udvalgte bygder (cases) er interviewene igen gennemlyttet og kodet, og indholdet er kategoriseret i temaer. Resultatet af tematiseringen har sammen med øvrige indtryk (empiri) dannet grundlaget for den endelige vurdering af, hvilke forandringsprocesser der har igangsat eller bidraget til en given udviklingsdynamik for den pågældende bygd.

Præsentation af den enkelte bygd

Hvert distrikt præsenteres samlet som et selvstændigt kapitel, der indledes med en summarisk beskrivelse af distriktets generelle udvikling i de seneste årtier. Derefter præsenteres den enkelte bygd med en meget kort indledende beskrivelse af bygden, hvorefter de personer, der er gennemført længerevarende interviews med, præsenteres.

Så følger en analyse af, hvilke forandringsprocesser der har igangsat hvilke dynamikker, samt hvordan befolkningen håndterer og reagerer i forhold til udviklingsdynamikken. Analysen følger som udgangspunkt den tematisering (kategorisering), der er opstået gennem bearbejdningen af interviewene. I de enkelte temaer er der indsat udvalgte citater fra interviews, der dels underbygger vurderingen, dels illustrerer spændvidden i vurderingen. Det er tilstræbt at lade den enkelte interviewede selv tale for at muliggøre en vurdering af vedkommendes vurderinger og synspunkter, og i det omfang interviewene indikerer forskellige vurderinger, er det tilstræbt at vise det. Målet er ikke at genfortælle det, den enkelte har sagt, men at præsentere en sammenhængende fremstilling af kompleksiteten i den enkelte bygds udviklingsdynamik (130).

I analysen af den enkelte bygd kan der som nævnt også indgå andre empiriske bidrag som interviews i distriktets hovedby, ligesom der kan indgå citater herfra. I givet fald vil det fremgå.

Afslutningsvis diskuteres en samlet vurdering af den enkelte bygds primære udviklingsdynamikker, og hvordan befolkningen forholder sig til og håndterer dem.

Kapitlet om det enkelte distrikt afsluttes med en opsummering af de overordnede udviklingsdynamikker for de udvalgte bygder og en diskussion af, i hvilket omfang de kan anses for at være dækkende for hele distriktet.

Kapitel 9

Nanortalik – Sydgrønland

I kapitlet om Nanortalik vil der blive fokuseret på de to bygder Aappilattoq og Alluitsup Paa. Aappilattoq er valgt, fordi den er distriktets mest isolerede bygd og en bygd, der gennem flere år ikke har haft et indhandlingssted, samt det sted, hvor fangst spiller den største rolle. Alluitsup Paa er valgt, fordi den i en årrække var Grønlands største bygd med godt 600 indbyggere ved hjemmestyrets indførelse, og hvor livet og erhvervsgrundlaget i høj grad var centreret om rejefabrikken. Siden lukningen af fabrikken er indbyggertallet faldet markant. Der er dermed tale om to meget forskellige bygder, og det vurderes, at de giver en nogenlunde illustration af spændvidden i distriktets udviklingsdynamik, uden at de skal opfattes som repræsentative for distriktets tre øvrige bygder.



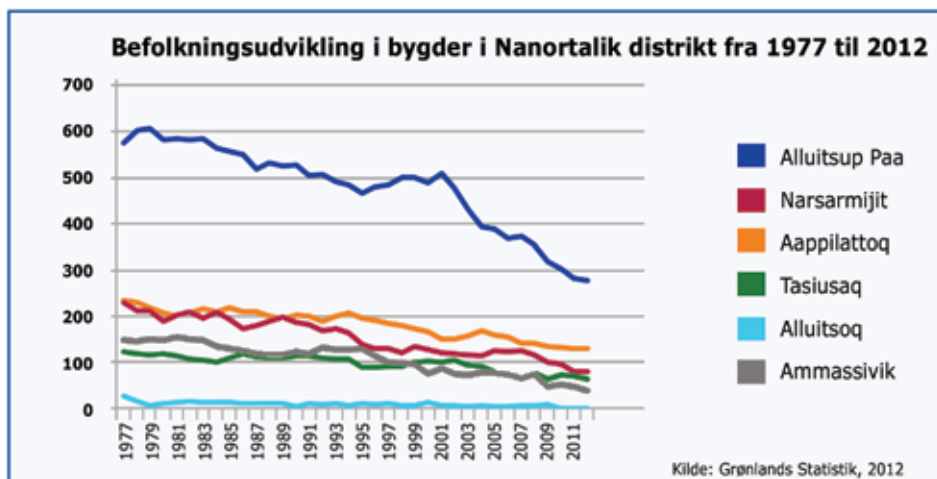
Der vil endvidere være et selvstændigt afsnit om fåreholdererhvervet, der på flere måder skiller sig ud fra Nanortaliks bygder og det øvrige Sydgrønland, hvad angår forandringer og udviklingsdynamik. Fåreholderstederne er spredt ud over det meste af Sydgrønland og alle tre distrikter (tidligere kommuner), men behandles som en samlet gruppe, dels fordi de ofte ligger isoleret, dels er en relativt homogen gruppe, og endelig er de samlet set en lille befolkningsgruppe på størrelse med en større bygd.

Indledningsvis vil der være en ganske kort præsentation af Nanortalik distrikt, og afslutningsvis diskuteres den samlede udviklingsdynamik for distriktets bygder, og om der ses andre tendenser i distriktets tre øvrige bygder.

Nanortalik

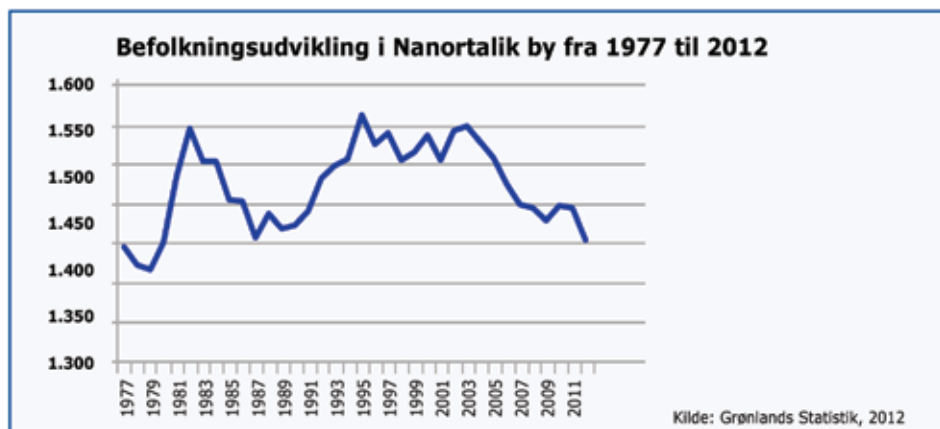
Nanortalik er Grønlands sydligste distrikt, og distriktet lukkes jævnligt inde i storisen, der driver ned langs østkysten og rundt om Kap Farvel om foråret, sommeren og i det tidlige efterår, og specielt i den sydlige del. Storisen giver gode fangstmuligheder, og derfor var distriktet forholdsvist tæt beboet med mange bopladser, men canadiernes massive sælfangst på Newfoundland-banker og nordmændenes intensive sælfangst i storisen langs østkysten underminerede fangstunderlaget, og ved begyndelsen af forrige århundrede var der tale om decideret sult og fattigdom specielt i distriktets sydligste del. Omstillingen til fiskeri og torskefiskeriet fik hevet distriktet ud af fattigdom, men her blev storisen til lidt af en forbandelse, der jævnligt umuliggjorde fiskeriet specielt i distriktets sydligste del, så der foregik en delvis flytning mod nord og primært til Nanortalik. I distriktets nordligste del og specielt omkring Alluitsup Paa var fiskeriet godt, og distriktets nordligste del blev en del af "Banankysten", der under torskefiskeriets storhedsperiode var den rigeste del af landet. Nanortalik og distriktets sydligste del kom aldrig på højde med det øvrige Sydgrønland, og der blev på grund af storisen investeret mindre i indhandling og infrastruktur.

Siden torskefiskeriets endelige kollaps omkring 1990 har Nanortalik og bygderne været præget af manglende erhvervsgrundlag, arbejdsløshed og sociale problemer, hvor den eneste positive undtagelse var Alluitsup Paa, der fortsat havde god økonomi og beskæftigelse på grund af rejefabrikken, til den blev solgt i 2001. Først søgte befolkningen fra bygderne mod Nanortalik, der fik en befolkningsmæssig opblomstring, men siden årtusindskiftet er der foregået en samlet affolkning af distriktet.



I dag har Nanortalik distrikt fem bygder, idet de sidste fastboende er flyttet fra Alluitsoq, og der kan stilles et berettiget spørgsmål ved, om Alluitsoq

der er det tidligere hovedsæde for Herrnhuterne (Brødremenigheden) i Sydgrønland, reelt har været en bygd i hjemmestyreperioden, da der ikke har været nogle af de faciliteter, der forbindes med en bygd, og befolkningstallet på intet tidspunkt har oversteget 17 personer.



Aappilattoq

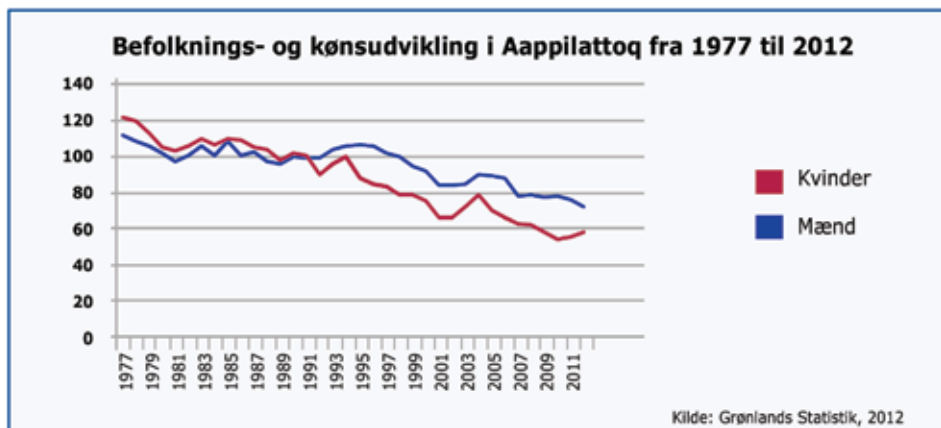
Aappilattoq ligger nærmest stik øst for Nanortalik i fjord- og sundsystemet Ikerasassuaq (Prins Christians Sund) og har været kendt som boplads fra 1880 og formodentlig også før, men i begyndelsen af 1900-tallet blev bopladsen affolket for en periode, indtil der blev fundet mange fisk i fjord- og sundsystemet, og der blev anlagt et udsted i 1923 (131).

Aappilattoq indgik i det tidligere administrative Kap Farvel-område, der i 1947 endvidere omfattede Frederiksdal (Narsarmijit) samt tre mindre bopladser og i alt 400 indbyggere. På grund af tilbagegangen i sælfangsten og de besværlige besejlingsforhold, som vejr og storis medfører, vurderede Grønlandskommissionen af 1948, *"at Kap Farvel-distrikter hører til de allerringeste områder i landet. Dette skyldes antagelig for en del de ringe erhvervsmuligheder, men også i nogen grad, at befolkningen er en del tilbage i kulturel henseende, måske fordi den bor i et yderdistrikt, med hvilket kontakten kun er ringe"*.

Derfor anså kommissionen *"det for en tvingende nødvendighed, at størstedelen af befolkningen i Kap Farvel-området allersnarest flyttes til et sted – eller flere steder – hvor den kan finde erhverv og boliger, således at denne lille befolkningsgruppe kan få menneskeværdige livsvilkår"* (3: bind 1, s. 42), og det blev eksplicit anbefalet, at Aappilattoq blev nedlagt.

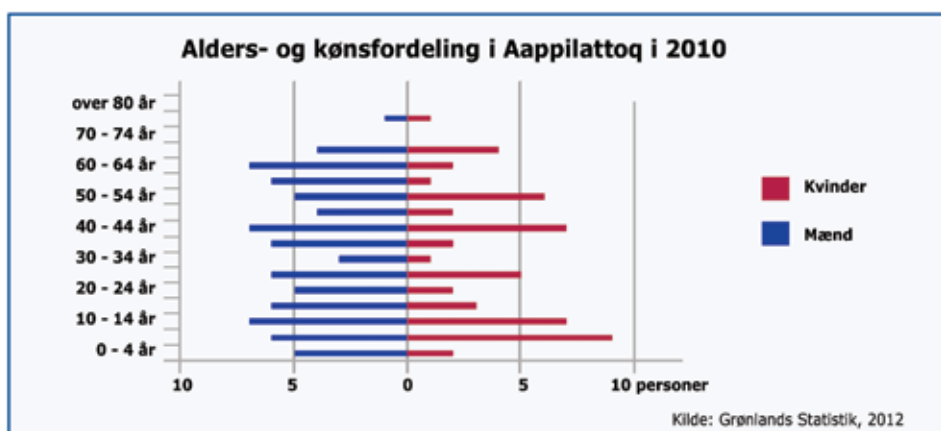
Anbefalingen er lidt bemærkelsesværdig, da distriktet målt pr. indbygger havde en større indhandling af torsk end Julianehåb distrikt som helhed,

men argumentet var, at Julianehåb distrikt havde andre erhvervsmuligheder og primært fårehold (3: bind 1). Befolkningen blev boende i Aappilattoq, og bygden voksede fra 147 indbyggere i 1947 til 234 i 1977, og indbyggerne fik i høj grad del i torskeeventyret.



Bygden har et indhandlingsanlæg til produktion af salt- og tørfisk, og i 1970'erne og 1980'erne gav det god beskæftigelse og rimelige indtægter. Aappilattoq er imidlertid altid blevet opfattet som et lidt afsides sted, der ikke stod øverst på de politiske prioriteringer over investeringer, hvilket bl.a. ses ved, at bygden har det ældste og mindste elværk, jeg har besøgt.

Siden torskefiskeriet brød sammen, og indhandlingsanlægget lukkede i slutningen af 1980'erne, er der foregået en gradvis afvandring, og samtidig er der opstået et kvindeunderskud, og i 2010 var befolkningstallet i Aappilattoq nede på 132 med en ujævn køns- og alderssammensætning med underskud specielt på kvinder i nogle aldersgrupper i den reproduktive alder.



Interviewede

I Aappilattoq havde jeg længerevarende samtaler med:

- Johan, der er timelærer på skolen. Johan er født og opvokset i Aappilattoq, men tog som ung i 1970'erne til Danmark og arbejdede i fire år som sømand, hvorefter han vendte hjem for at deltage i torsefiskeriet.
- Hans, der er fanger og på alder med Johan. Han er bygdebestyrelsesformand og formand for den lokale afdeling af den grønlandske fisker- og fangerorganisation KNAPK.
- Esajas, ung afløser på elværket, der har været i skolepraktik på Jern- og Metalskolen i Nuuk.
- Endvidere blev der gennemført lidt kortere interviews med Paneeraq, ung enlig mor til en datter på to år.
- Og med Josva-Poul, en stor dreng på 16 år.

Spinkelt erhvervsgrundlag

I de første år efter lukningen af indhandlingsanlægget (fabrikken) var der en del, der klarede sig økonomisk ved fangst og indhandling af sælskind, men indhandlingsprisen har langtfra fulgt den almindelige prisudvikling, og i perioder har der været indhandlingsstop. Antallet af registrerede fuldtidsfangere faldt fra 19 i 1996 til 12 i 2007 (82), men når jeg spurgte, var der en del flere, der supplerede med noget fangst. Det peger på problemstillingen om, hvorfor man skal være registreret som fanger, hvis man ikke indhandler sælskind.

Fanger: *Priserne på sælskind falder og falder, så det er blevet svært.*

I 2009 var der 16 fangere, der indhandlede 1.946 sælskind, og med en gennemsnitspris på 305 kr. giver det ca. 37.000 kr. til hver (99).

Ellers er erhvervsunderlaget de godt 15 hel- eller deltidsstillinger, der holder bygden i gang, som skolen, butikken, kommunens filialkontor, sundhedsstationen, elværk, kirke, dag- og natrenovation, hjemmepleje, snerydning, en lille kiosk mv., der langtfra alle er fuldtidsstillinger. Der er et tilsvarende antal, der af Nanortalik Kommune blev "parkeret" på førtidspension, hvoraf en del blev førtidspensioneret mere på grund af arbejdsløshed end et egentligt handicap, fordi størstedelen af udgiften blev flyttet fra at være kommunal til hjemmestyrket. Så er der en gruppe hjemmegående, og endelig er der resten ud af en samlet arbejdsstyrke på 80 i den erhvervsaktive alder, der lever mere eller mindre af socialhjælp.

Johan: *Der er nogle, der har fået førtidspension, fordi de blev arbejdsløse, men de er ikke syge. Der er desværre mange, der lever af førtidspension og socialhjælp.*

Ud over offentlig løn og sociale overførsler er den primære indtægt fortsat fiskeri og fangst, og som nævnt er der ca. 12 registrerede fanger, og de, der fanger hele året, har en rimelig indtjening, for der er god fangst og fiskeri i sund og fjorde. Selvom der ikke er indhandling og langt til andre bosteder, kan Aappilattoq byde på nogle efterspurgte varer. Der er god klapmydsfangst om foråret i storisen og masser af ørred i begyndelsen af sommeren, og sælkødet og spækket tørres, ligesom ørred, torsk og uvak, og flere af fangerne har faste aftagere rundt på kysten. I perioden, hvor der skal tørres sælkød og spæk, er der meget arbejde også til andre i bygden.

Hans: Der er gode penge i tørret kød og spæk. Det er der mange fra andre steder, der bestiller hernede. Derfor er der en del fangere, der lever af fangst og af konens løn. De hjælper hinanden. Der er tilstrækkelig fangst i bygden og fortsat en tradition for at hjælpe hinanden.

Johan: Der er ikke noget med kødgaver mere. Folk kan bare gå ned og hente kød, når nogen kommer ind med sæl. Fangeren tager skindet og det kød han vil have, og så kommer de andre og henter resten. Det betaler man ikke for. Der er meget kød her, og folk hjælper mere hinanden end andre steder.

Der er nogle, der sejler til Narsarmijit for at indhandle fisk, men det er problematisk at komme igennem, når storisen ligger der, og farligt om efteråret, når det blæser.

Kommunens fiskeri- og bygdekonsulent Hentzar: Det dur ikke som nu, hvor de skal sejle fangsten til Narsarmijit, for de skal ud på åbent vand ved munden af sundet og op til Narsarmijit, og det går ikke, specielt ikke om efteråret, når det blæser. Så ligger fangsten i Aappilattoq og rådner op, så der skal være et fryselager i Aappilattoq.

Hans: Der er for langt til Narsarmijit for at indhandle – specielt om efteråret i dårligt vejr – og det koster for meget i brændstof. Det er landsstyret, der har besluttet at lukke fabrikken.

Der er måske også en tendens til, at klimaet forringer fangsten, for der har været mindre stori de seneste år, og det er primært i storisen sælerne skal findes. Samtidig betyder den mindre stori, at der bliver varmere i sundet, og så bliver vejret mere ustabilt.

Befolkningen søger væk

De manglende erhvervsmuligheder har betydet, at folk søger væk, og at de unge ikke vender tilbage, og der er en tendens til, at det er de ressourcestærke, der søger væk.

Johan: Dem, der bliver, er jollefiskere og dem med arbejde – og så de, der ikke kan få arbejde andet sted. Her har de et hus, og uden uddannelse kan det være meget svært at finde arbejde et andet sted. Jeg tror, at der er en del, der gerne ville flytte, hvis de kunne få arbejde. Hvis kommunen havde mulighed for at give de unge et kursus og et arbejde, ville der ikke være mange tilbage. Så ville der være dem, der lever som fangere, og dem på førtidspension.

Josva-Poul: Jeg vil gerne have uddannelse og flytte til en by. Jeg tænker på at blive kok eller tømrer.

Specielt pigerne forsøger at finde et arbejde i byen. Der er nogle, der vender tilbage for en periode, men en stor del rejser igen efter en tid. Enkelte vender så tilbage igen.

Fangerkone: Nogle piger kommer tilbage med børnene, men det er sjældent, at der flytter en mand med fra et andet sted. Det er meget svært for en mand fra et andet sted, for så kender de ikke stedet.

Paneeraq: Jeg var på Søfartsskolen i Paamiut – fik en kæreste. Jeg kom aldrig ud og sejle og fik en datter – hun er to år. Pludselig blev vi skilt, og jeg viste ikke, hvor jeg skulle bo, så jeg flyttede hjem til forældrene. Det er mærkeligt, når jeg har været væk i seks år.

Der er også dem, som ser det at bo i Aappilattoq som et ønske eller et positivt tilvalg. Også blandt de unge og umiddelbart ressourcestærke.

Esajas: Jeg kan ikke lide Nuuk, og jeg er glad for at bo her. De fleste unge flytter til byerne for at arbejde. Vi er ikke mange unge her. Der er nogle, der arbejder i guldminen i Nalunaq i en periode og så vender hjem igen. De kan lide at bo her. Hvis folk skal blive her, skal der være fast arbejde.

Johan: Nogle unge fangere – omkring 20-25 år – vil nok ikke flytte. De kan godt leve af det. Min søn er 26 år og har været på fangerskolen i Uummannaq. Han har en jolle, men han kan ikke tjene nok, så han bor hos os. Hvis de skal bo alene, skal de have en kone med arbejde.

Paneeraq: Jeg har søgt ind på socialhjælperuddannelsen i Ilulissat. Jeg vil gerne arbejde med mennesker og kom på venteliste. Når jeg får en uddannelse vil jeg arbejde, så jeg flytter nok ikke tilbage. Problemet er mangel på arbejde. Hvis jeg kan arbejde her, vil jeg meget gerne bo i Aappilattoq.

Der er ikke så mange fra Aappilattoq, der får en uddannelse, og her er skolens mangel på uddannede lærere formodentlig en del af forklaringen.

Johan: Børnene har det svært, når de kommer til Nanortalik. Her kender alle hinanden og ved, hvordan de har det hjemme. Selvom nogle driller

hinanden, kan vi hjælpe. Det er en stor omvæltning at komme til Nanortalik. De har også svært ved at klare kravene, og så kommer de bagefter i undervisningen og bliver drillet.

Der er flere, der peger på afskaffelsen af ensprissystemet for dagligvarer og specielt el og vand som et problem, der er med til skubbe til den negative udvikling, men det var ikke alle, der så det som afgørende.

Hans: *Familier er flyttet fra bygden for at give deres børn en bedre skole og for at få et job, men jeg tror ikke, at folk kun flytter, fordi priserne er blevet højere.*

Svært at udnytte muligheder

Folk i Aappilattoq og kommunens fiskeri- og erhvervskonsulent taler samstemmende om, at der er masser af fisk i fjord- og sundsystemet ned til Ikerasassuaq, der sæsonmæssigt delvist afløser hinanden: havkat, rødfisk, stenbider, ørred, ammassaat (lodde), uvak (fjordtorsk), laks mv. Der er med gode resultater fisket efter hellefisk i sundet og på østkysten i Kangerlussuatsiaq (Lindenow Fjord) og fjordene nord for, og i de seneste år har der været et tiltagende torskefiskeri i sundet, og der er godt med store torsk langs sydøstkysten.

Aappilattoq er det bosted, der ligger bedst i forhold til indhandling af hellefisk og øvrige fisk fra sydøstkysten, og det er relativt nemt at sejle gennem Ikerasassuaq og til Kangerlussuatsiaq og fjordene nord for inden for storisen, selv i lidt mindre både.

Problemet med det nuværende indhandlingsanlæg er, at det kun er beregnet til saltning, og verdensmarkedsprisen på saltfisk gør det ikke rentabelt. Bygningerne er udmærkede, og Aappilattoq har den store fordel, at bygden har en atlantkaj og kan besejles det meste af året. Det eneste, der mangler for at få gang i fiskeindhandlingen, er et fryselager. En forudsætning for et fornuftigt afkast er, at man går væk fra monoinddhandlingen af en enkelt art og indhandler bredt. Bygdebestyrelsen har rettet henvendelse til kommunen om at overtage fabriksanlægget.

Hans: *Vi har prøvet at starte fabrikken som andelsselskab og søgt kommunen om hjælp, men kommunen må ikke give tilskud.*

Kommunens fiskeri- og bygdekonsulent Hentzar vurderer, at et fryselager vil være en fornuftig investering, og peger samtidig på, at det vil være godt at starte et røgeri, der kan håndtere ørred, hellefisk og andre fiskearter samt sælkød til hjemmemarkedet, men det kræver også et fryselager. Derimod

tror han ikke på produktion af ræklinger, fordi temperaturen og luftfugtigheden er for svingende.

Fiskeri- og bygdekonsulent Hentzar: *Aappilattoq er velegnet til et røgeri, men så skal der være et ordentligt fryselager, så der kan indhandles forskellige arter. Det vil ikke koste mere end ca. 400.000 kr. at etablere et fryselager, men det kræver, at nogen går ind og finansierer projektet. Udfordringen er at tiltrække risikovillig kapital. Det er ikke så let, for det, de kan lave i Aappilattoq, er mest til hjemmemarkedet. Det er stort set ikke realistisk at få de små anlæg til at køre på virksomhedsøkonomiske præmisser. Det er mærkeligt, at kommunen ikke må subsidiere noget i bygderne, når der foregår så meget øvrig subsidiering i landet. Vi må godt hjælpe fåreholdererhvervet, men ikke bygderne.*

Der har også været talt om at starte indhandling af tang, som der er meget af i det strømfyldte farvand, samt tapning af kildevand på flaske til eksport, og det vil befolkningen gerne deltage i.

Johan: *Vi mangler nogle, der kan skubbe til folk, som kan få folk til at forstå, at der er muligheder. Folk, der kan hjælpe med at udnytte mulighederne. Hvis der kom gang i projekter, vil der være folk her, der kan tage ansvar for det. Folk vil meget gerne være med, hvis de kan tjene lidt på det. Når der laves planer i Grønland, skal de være meget store. Det er ligesom at bruge et krydstogtskib til bygdeforsyning. Det er vigtigt at lave små projekter, der virker. Folk ville få mere mod på livet, hvis der kom gang i indhandling.*

Den lokale dynamik

Den vigtigste kilde til forandring for Aappilattoq syntes at være det vakuum, der opstod i erhvervsgrundlaget, da torsken forsvandt. De fleste forventede, at det ville være kortvarigt – det gjaldt de lokale, kommunen og store dele af hjemmestyreadministrationsen. Så i de første år klarede folk sig ved sælfangst, suppleret med lidt understøttelse, men da indhandlingspriserne for sælskind faldt, blev det svært. Det var i den forbindelse, at Nanortalik kommune valgte at flytte en del af fangerne fra understøttelse over på førtidspension, hvorved 90 % af ydelsesudgifterne blev lagt over til hjemmestyret.

Aappilattoq er det bosted i den gamle Nanortalik Kommune, der forholds-mæssigt har flest på førtidspension, men førtidspensionen blev en sovepude, for er man havnet der, er det svært at gøre andet, og skulle man endelig få et arbejde eller indtægt gennem fangst og fiskeri, forsvinder retten til førtidspension. Der opstod således en passiv og afventende dynamik, hvor bygden delvist levede "på støtten", men i modsætning til eksempelvis nabobygden Narsarmijit holdt befolkningstallet sig nogenlunde stabilt frem til slutningen

af 1990'erne. Det kan være manglen på uddannede lærere, eller at Aappilattoq på grund af is- og vejrforhold ligger mere isoleret. Hvad der er årsagen, er svært at sige, men der er nok en tendens til, at befolkningen i Aappilattoq har følt sig tættere knyttet til stedet. Samtidig har der været en tendens til, at de andre bosteder har set lidt ned på befolkningen i Aappilattoq, og at de har følt sig lidt "holdt udenfor".

Siden indhandlingsanlægget lukkede er der ikke blevet gjort reelle forsøg på at opbygge et egentligt erhvervsgrundlag for bygden. Der har været talt en del, også hos kommunen og hjemmestyret, om måske at genåbne fabrikken, og befolkningen har ventet og håbet. Paradokset har sådan set hele tiden været, at bygden formodentlig ligger i et farvand med meget store fiskepotentialer, hvis der tænkes ud over en monobaseret indhandling, og at der formodentlig er supplerende potentialer som tangfiskeri.

Samtidig er Aappilattoq det bosted, der har lettest adgang til fiskeressourcerne inden for storisen på østkysten i området ved Kangerlussuatsiaq og fjorden nord for. Det, at fangstmulighederne stort set hele tiden har været her, har måske betydet, at folk er blevet lidt længere og har ventet og håbet, end de ellers ville have gjort, og at de ikke selv har taget initiativ til at starte andre aktiviteter.

Det manglende initiativ til at starte andre erhverv er formodentlig også en delvis konsekvens af fangerkulturen, der fortsat eksisterer. At man er vant til at omstille sig til naturens lunefulde fluktuationer og fange de arter, der nu er, og tilpasse og optimere fangstmetoderne til de aktuelle forhold, men at starte noget helt andet kan være grænseoverskridende.

I en pengeøkonomi giver det at udnytte de forskellige fiskearter kun mening, hvis fisken kan afsættes, og her er Aappilattoq afhængigt af samspillet med omverdenen. Hvis Aappilattoq med sin relativt isolerede og unikke placering ikke skal have udnyttelsen af havets levende ressourcer som det primære erhvervsgrundlag, bliver bostedet meningsløst.

Til gengæld er der efter sigende lokale ressourcer i store mængder og bedre end i Narsarmijit, hvor der er et indhandlingsanlæg.

Derfor giver det ikke den store mening at forvente, at nogen lokalt skulle initiere en ny type erhvervsudvikling, uafhængigt af havets levende ressourcer, inkl. tang, for det er svært at pege på, hvad det skulle være. Der er som altid turisme, men med den isolerede placering kan det nok aldrig blive andet end et supplement. Derfor vil det formodentlig kræve et initiativ udefra at vende den lokale afviklingsdynamik.

Dagbogsnotat: Om at rejse – min hjælpende ånd i Nanortalik

Det buldrer på døren, og jeg ser søvndrukkent, at den springer op, og der står en lavstammet, tætbygget mand og nærmest fylder det lille rum i Nanortaliks lille indkvartering, der noget humoristisk kaldes "vandrehjemmet". *Vil du med til Tasiusaq?* Jeg er stadig langt væk. Landede i går fra Danmark og er påvirket af tidsforskellen og den lange rejse. Egentlig havde jeg tænkt mig at bruge de kommende dage til at akklimatisere mig og planlægge den videre rejse. *Vil du med til Tasiusaq?* Jeg ser nu, at det er Søren, turistchefens grønlandske plejesøn på min alder, der er født oppe ved Upernavik og har sejlet mange år på verdenshavene, og som nu bor i Danmark, men om sommeren hjælper Niels med turisterne. Tankerne begynder at rotere – fordele og ulemper. Det vil være fint med et lift til Tasiusaq, selvom jeg helst ville have ventet et par dage. *Vågn op – vil du med til Tasiusaq? "Hvad er klokken?" Halv syv. "Hvornår?" Nu. "Giv mig en halv time." Jeg sejler om et kvarter. "OK."*

Jeg springer ud af sengen, tilter sovepose og andet ned i rygsækken, tømmer køleskabet og småløber ned til havnen. Da vi kommer ud i fjordmundingen, viser søen tænder, og gummibåden føles som at sidde på en søslange, der bugter sig hen over bølgerne, medens røgvandet slår ind over. Farten sættes ned, til vi kommer ind i fjorden, der ligger spejlblank.

Efter nogle gode og udbytterige dage i Tasiusaq finder jeg et lift tilbage til Nanortalik med en familie, der skal på besøg. På vejen er vi et smut længere inde i fjorden for at gå en tur i den smukke plantage af graner. Jeg bruger eftermiddagen til den indledende snak med ansatte på kommunekontoret mv. og får aftalt en række møder de kommende dage, men det går også op for mig, at det ikke er så ligetil at finde et lift til Aappilattoq.

Jeg er igen indkvarteret på det lille "vandrehjem". Et lille, gammelt, charmerende hus på 20-25 m² med fire køjer og de nødvendige fornødenheder, et køkken, en dunk vand og en spand som toilet. Endnu engang vækkes jeg af buldren på døren og Søren, der stormer ind. *Vil du med til Aappilattoq?* Min reaktionsevne er lidt hurtigere, men det passer knap så godt. *"Hvornår?" Om en halv time. Kommuneingeniøren har chartret en båd, og du kan godt komme med.*

Reelt er der ikke meget valg. Jeg aftaler med Søren, at han kontakter de personer, jeg har aftalt møder med, og fortæller, at jeg kommer tilbage om en god uges tid og fortsat meget gerne vil tale med dem.

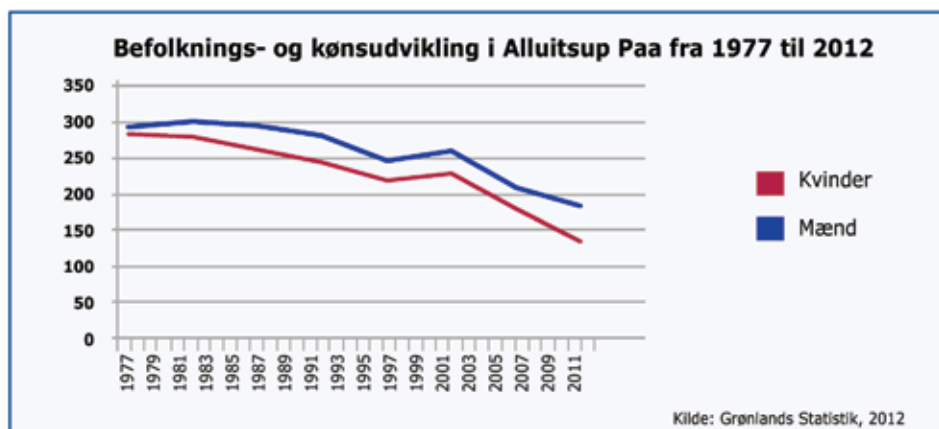
Det var landsstyret, der besluttede, at indhandlingsanlægget ikke skulle opgraderes fra salteri, men lukkes, og det er nok ikke realistisk at forvente, at lokalbefolkningen selv kan rejse den nødvendige kapital til etablering af et fryselager, selvom beløbet er relativt beskedent. Det er også tænkeligt, at et indhandlingsanlæg i hvert fald i en opstartsperiode vil være afhængigt af lidt subsidiering, så initiativmulighederne ligger umiddelbart uden for befolkningens rækkevidde.

Kommunens fiskeri- og bygdekonsulent Hentzar: Arbejdsløsheden i Aappilattoq er meget stor. Specielt de unge flytter. Problemet er, at de unge ofte ender som arbejdsløse i Nanortalik. Hvis man får gang i fabrikkerne og et røgeri og udnytter de lokale muligheder fleksibelt, vil det hjælpe meget.

Alluitsup Paa

Alluitsup Paa (Sydprøven) blev anlagt som udsted i 1832 og er således en af distriktets ældre faste bopladser. Allerede i 1920 var der godt gang i fiskeriet, og Alluitsup Paa havde større fiskeindhandling end Julianehåb (i dag Qaqortoq) (131), og Alluitsup Paa er et af de steder, hvor der foregik en tidlig delvis omstilling fra fanger- til fiskersamfund. I 1966 blev der bygget en rejefabrik, og bygden voksede og havde god økonomi. Ved indførelsen af hjemmestyret i 1979 havde Alluitsup Paa 607 indbyggere, og i en periode blev det diskuteret, om bygden skulle overgå til bystatus.

I 1990'erne var det fabrikken i Alluitsup Paa, der producerede Royal Greenlands håndpillede "fantails-rejer", hvor et lille halestykke af skallen fortsat sidder på. Produktet var målrettet det japanske marked og blev internationalt anset for at være et luksusprodukt af høj kvalitet. Alluitsup Paa kunne i længden ikke konkurrere med den billige asiatiske arbejdskraft, og produktionen blev flyttet ud af landet.



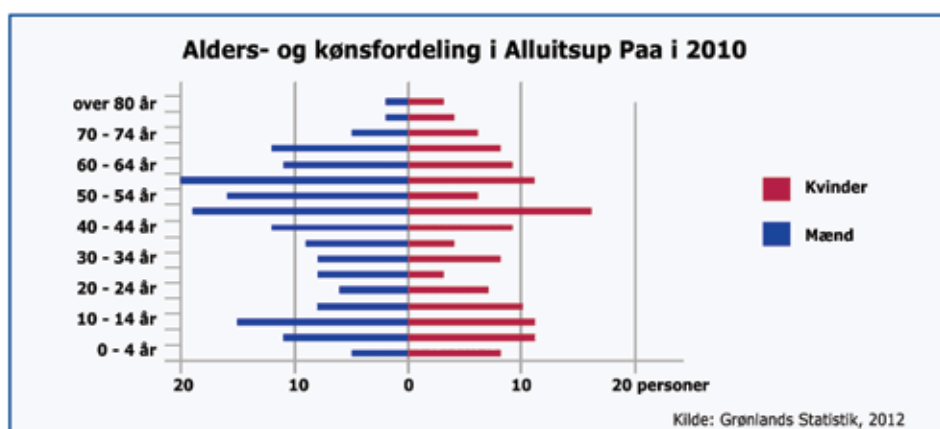
I 2001 var befolkningen gradvist reduceret til 509, og samme år solgte Royal Greenland rejefabrikken til ONC og Polar Seafood, der ombyggede den til almindelig rejeproduktion, hvorved arbejdskraftbehovet faldt betydeligt. I 2007 blev fabrikken omdannet til indhandling og nedfrysning af torsk. Få år efter forsvandt torsken imidlertid igen, og fabrikken lukkede i 2008. I 2010 var der 303 indbyggere, og pr. 1. januar 2012 278 indbyggere.

Der var, indtil fabrikken lukkede, tale om en driftig bygd, der var kendt for en god og relativt stabil arbejdskraft, og sammenlignet med andre bygder boede der mange danskere og folk fra andre nationaliteter som islændinge, nordmænd, færingere, russere mv., hvoraf en del arbejdede på fabrikken.

Alluitsup Paas størrelse og aktivitetsniveau muliggjorde, at her var et entreprenørselskab, som periodisk havde en del ansatte samt et VVS-firma. Fabrikken betød, at der ofte kom gæster udefra, så entreprenørselskabet drev et egentligt hotel med bar, der har stået tomt, siden fabrikken lukkede, og nu er sat til salg.

Inden for de seneste år blev der opdaget skimmelsvamp på skolen, og skolebygningen er blevet lukket, medens undervisningen er flyttet til lejede lokaler. Samtidig blev skolen ændret fra at undervise til og med 10. klasse til nu kun at undervise 8. klasse med, så eleverne sendes til Nanortalik efter 8. klasse, ligesom det gælder for distriktets øvrige bygder. Et års tid før mit besøg brændte kirken, og landsstyret har besluttet, at den skal genopføres, medens der ikke er taget beslutning om at renovere skolen eller bygge en ny.

Gennem hjemmestyreperioden er kønsskævheden gradvist forøget med færre kvinder, og i dag lider bygden af et befolkningsunderskud i den yngre del af den erhvervsaktive alder.



Interviewede

I Alluitsup Paa blev der gennemført længerevarende interviews med:

- Annassi, leder af kommunens filialkontor og knap et halvt hundrede år. Han har gennem mange år arbejdet på reje- og fiskefabrikken og været formand for SIP (den lokale afdeling af fagforeningen SIK), har i flere perioder været valgt til kommunalbestyrelsen i den gamle Nanortalik Kommune og sidder aktuelt i bygdebestyrelsen.
- Skolelæreren Anne, der er født og opvokset i Alluitsup Paa. Hun er ansat som timelærer på skolen og har for nogle år siden afsluttet den decentrale læreruddannelse. Anne er gift med ejeren af VVS-firmaet, som kommer oppe fra Qasigiannnguit, og sammen har de en lille tøjbutik og en kiosk.
- Den danske sygeplejerske Jørgen. Han er omkring de halvtreds år. Han har arbejdet i Grønland gennem mange år og en meget stor del af tiden i Alluitsup Paa.

Fabrikslukning sætter gang i afvikling

Mod slutningen af perioden med rejeproduktion var der kun en begrænset kobling mellem lokaliseringen af fabrikken i Alluitsup Paa, og hvor rejerne blev fanget. Rejefiskeriet foregik gradvist længere fra land, og rejerne eller fangsten af dem havde bevæget sig nordpå. Det betød, at Alluitsup Paa kom til at konkurrere med landets øvrige (tidligere) rejebyer om, hvor rejerne skulle landes og forarbejdes, og der har været en tendens til, at de større byer med flest vælgere har vundet. Samtidig har bygden et problem med kajens placering. Som det blev fortalt, var kajen ved et uheld blevet placeret, hvor dybgangen kun er 4 meter. Der var efter sigende kommet en ingeniør og havde peget på, hvor kajen skulle anlægges, og de lokale havde protesteret og peget på et nærliggende sted, hvor den ville gå ud til en 10 meter dyb sejlrende, men ingeniøren havde stædigt holdt ved sit, og sådan var det blevet. Jeg har ikke forsøgt at få historien be- eller afkræftet andetsteds, men alle vendte tilbage til historien og fremsatte ønske om, at den nuværende kaj blev forlænget, så den kom ud på 10 meter vand, så trawlerne kan lægge til i Alluitsup Paa. Samtidig blev der peget på andre byers svaghed i forhold til reje- og fiskeproduktion.

Annassi: *Jeg vil gerne have, at der skaffes nogle penge til kajanlæg. Vi har ferskvand nok.*

Med Royal Greenlands salg af fabrikken og den senere lukning forsvandt det hidtidige erhvervsgrundlag for Alluitsup Paa, og alle, jeg talte med, kobler bygdens nuværende afviklingstendenser med det, samtidig med at der er en tydelig bitterhed over fabrikslukningen, som af flere opleves som en landspolitisk beslutning.

Annassi: I 1990'erne kørte fabrikken på fantails-rejer. Da var vi over 500 folk her i Alluitsup Paa, men efter at den i 2001 stoppede eller blev solgt til private, blev vi vist nok halveret. Landstinget og landsstyret bestemmer, at fabrikkerne i bygderne i Nanortalik skal sælges. Derfor bliver de solgt og privatiseret, og de har siden kørt på lavt blus.

Selv oplever befolkningen, at de har udvist stor omstillingsparathed. Da fabrikken overgik fra rejer til torsk, foregik overgangen let, og en meget stor del af den arbejdsstyrke, der blev overflødiggjort på fabrikken, gik i gang med at indhandle torsk.

Jørgen: Det blev på et tidspunkt vedtaget. Så var man ikke fabriksarbejder, så var man bundgarnsfisker, og det skete bare på et øjeblik. Så folk var omstillingsparate. De, der var på fabrikken, begyndte at fiske, og det var meget beundringsværdigt, at folk den ene dag gik ud af fabrikken, og den næste dag gik de ud i jollerne for at fiske.

Nuværende erhvervsgrundlag

Gennem interviewene blev der etableret et nogenlunde overblik over det aktuelle erhvervsgrundlag. Pilersuisoq med 10 arbejdspladser inden for butik, postkontor, lager, havn og salg af brændstof mv., skolen med ca. 10 arbejdspladser, alderdomshjemmet med ca. 10 arbejdspladser, kommunens filialkontor med to arbejdspladser og sygeplejestationens tre arbejdspladser, den lokale entreprenør, der beskæftiger sig med renovation og snerydning, kiosken med ca. tre ansatte og den lokale VVS'er.

I 2009 var der 12 fangere, der samlet indhandlede 717 sælskind, og med en gennemsnitspris på 305 kr. giver det ca. 18.000 kr. som gennemsnitlig indtægt (99). En stor del af stillingerne er halvtids- eller deltidsstillinger, men det giver omkring 40 arbejdspladser til en potentiel arbejdsstyrke på ca. 180.

Så er der 30-40 på førtidspension, og under opholdet var der registreret ca. 40 ledige. Resten er hjemmegående eller lever lidt af fangst og andre småtteri, men der er stort set ingen, der konsekvent lever som fangere, og antallet af fangere med fuldtidslicens er faldet fra 64 til 11 i perioden 1996 til 2007 (82).

Jørgen: Det antal arbejdspladser, der er her nu, er det minimum, der skal være, for at samfundet kan køre. Nogle arbejdsløse sejler sig en tur, og nogle er her jo bare. Det giver en del sociale problemer, når der ikke er nogen indtægter. Der forsvandt jo en omsætning på 5 mio. kr. om året – og det kan mærkes.

Det er en udvikling, som kan mærkes på pengeomsætningen, og som rammer det private erhvervsliv. Annes lille tøjbutik kører på pumperne, ligesom mandens VVS-firma stort set ligger stille.

Anne: *Det er hårdt at være selvstændig. Hvis det havde været i byen, var det gået bedre. Butikken kører stadig, men omsætningen er meget lille.*

Den sociale dynamik

Det er tydeligt, at fabrikslukningen har haft betydning for en fraflytnings- og afviklingsdynamik, hvor de uddannede og ressourcestærke søger væk. Af de mange fra andre lande er der nu kun 2-3 danskere tilbage, og folk med uddannelse søger arbejde andre steder.

Anne: *Det er især de uddannede, der flytter herfra. De, der har arbejdet på fabrikken eller andre steder, flytter herfra, når konen eller ægtefællen får arbejde.*

Og det er en udvikling, der betyder, at de sociale problemer forøges forholdsvis, ikke fordi der nødvendigvis kommer flere med problemer, men de kommer til at udgøre en større del af befolkningen. Alluitsup Paa har ud over at kunne levere en god arbejdskraft også gennem mange år været karakteriseret af alkoholproblemer med hvad deraf følger.

Anne: *Det at drikke er ikke blevet anderledes. Der er mange børn, som bliver omsorgssvigtet, fordi forældrene drikker. Jeg kan mærke det om mandagen, når nogle børn bliver rastløse. De kan ikke rigtigt tænke, fordi forældrene har drukket i weekenden. Men ikke hver weekend, kun når de har fået løn og socialhjælp.*

Jørgen: *Dengang fabrikken var åben, havde vi også baren. Den er heldigvis lukket nu, men dengang var der jo penge nok. Der var mange, der gik i baren og købte en kasse øl der. Den koster jo 1.000 kr., men det betød ikke noget. Det er der ingen, der gør mere.*

Annassi: *Når man ikke har noget arbejde, så drikker man alkohol, tager rusmidler og kommer ud i ludomani. Vi skal have folk til at se på deres egne problemer – afvænning fra alkohol og ludomani. Det er meget vigtigt, når man skal tænke på fremtiden.*

Ligesom i det øvrige Nanortalik blev en stor gruppe arbejdsløse i nedgangsperioden i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne "parkeret" på førtidspension, fordi det kunne skubbe nogle af de sociale udgifter over på hjemmestyret, og det er en gruppe, der i dag hænger fast i Alluitsup Paa, og som ikke umiddelbart bidrager til en positiv udvikling.

Annassi: *De har givet for mange førtidspension. Det er helt forkert. Unge mennesker med et lille handicap, der ikke betyder noget, der førtidspensioneres som 20-årige.*

På den ene side hænger gruppen af førtidspensionister og andre med sociale problemer fast i Alluitsup Paa, og på den anden side er bygden med til at sikre en del af denne gruppe en nogenlunde meningsfyldt tilværelse.

Jørgen: *Vi opfylder jo et andet behov, end man gør i byen. Der er nogle folk her, som ville gå til bunds, hvis de kom til byen. De ville falde igennem systemet. Jeg vil ikke sige, at de ville leve på gaden, men de ville klare sig dårligt. Dem har vi plads til at rumme herude, så her opfylder vi altså en samfuntsfunktion. Hvis man flyttede hele befolkningen til Qaqortoq, vil jeg skyde på, at der måske var 25 stykker, der ville gå helt til bunds.*

Uddannelse kan skabe nye muligheder

Medens fabrikken kørte, havde størstedelen af de unge den som deres fremtidsvision.

Jørgen: *Da jeg startede her, var der 100 i skolen, og måske 10 af dem har fået en uddannelse. Hvis jeg spurgte, hvad resten skulle, var det ned på fabrikken, "ned og tjene nogle penge, så jeg kan købe en båd". Når jeg spurgte, om det var det, de ville, og at de ville ende foran spækhuset sammen med de andre og drikke bajere, sagde de: "Ja – ja, det er det, jeg vil!"*

Blandt de interviewede er der enighed om, at det er vigtigt at satse på uddannelse i et forsøg på at bryde den sociale arv, og de er bevidste om, at uddannelse i den nuværende situation betyder, at de unge efter uddannelsen forlader Alluitsup Paa og søger arbejde i de større byer.

Annassi: *Uddannelse er en udvej til fremtiden. Jeg har en søn på 19 år, og jeg har altid sagt til ham, at han skal uddanne sig og have et papir på, at han har fået en uddannelse.*

Anne: *Bygden bliver mindre og mindre, og her er ikke noget arbejde. Jeg håber, at de vil starte en uddannelse i stedet for at være her og så se forældrene drikke. Det er ikke sundt. Men der er kun få, der starter på GU (gymnasiale uddannelser). Der er flere, der tager Piareersarfik (korte erhvervsintroducerende kurser og indgangsvejen til erhvervsfaglige grunduddannelser).*

I praksis er det stadig et fåtal, der tager en egentlig uddannelse, og nogle unge vender tilbage efter endt uddannelse uden de store muligheder for at anvende den lokalt. Der er nogle stykker, der har taget kurset som minearbejder, men der er ingen, der har fået arbejde ved den nærliggende guldmine

Nalunaq, hvor der i 2010 kun arbejdede et halvt hundrede mand. På den måde fanges en del af de unge i den sydgrønlandske arbejdsløshed, og der er en tendens til, at det er de bedst begavede og driftige unge, der forlader bygden.

Kan den negative dynamik vendes?

Når man spørger rundt i bygden om, hvad folk ser af fremtidsmuligheder, er det stadig fabrikken, der peges på, og flere har en tiltro til, at hvis den kommer i gang, vil det i sig selv vende udviklingen.

Sundhedshjælper: Hvis man fik gang i indhandlingen af noget fra havet, der kunne behandles på fabrikken, var folk klar i morgen. Det kunne være havkat eller tang.

Annassi: De rejer, som sejles ned til Danmark, kan skaffe arbejdspladser her i Alluitsup Paa eller i andre bygder og byer. Det kan blive gode arbejdspladser. Det er der, hvor man fanger fiskene, at man skal skaffe arbejdspladser.

Det er tydeligt, at Annassi med sin fagpolitiske og kommunalpolitiske erfaring ser Alluitsup Paa i et landspolitisk perspektiv og samtidig fastholder troen på, at udviklingen kan vendes.

Annassi: Hvis man ville, kunne den her bygd blive stor igen, hvis folk, der er flyttet til andre steder, ville komme tilbage igen. Hvis fabrikken åbner, så vil de komme tilbage igen, og det vil deres børn også.

Det er ikke alle, der deler troen på, at de fraflyttede vil vende tilbage, og at udviklingen kan vendes, og Anne peger på nogle generelle urbaniserings-tendenser, der vil hæmme en eventuel tilbageflytning.

Anne: Men når der ikke er noget arbejde her, er det bedre at tage til et andet sted og arbejde. Jeg tror ikke, man kan skabe noget arbejde her. Jeg tror ikke, at de kommer tilbage, hvis fabrikken åbner igen, for der er kun få, som har helårsvand og toilet. Og hvem vil så komme tilbage til et toilet, der skal tømmes? De, der har været i byerne i lang tid, siger, at de ikke vil tilbage og tømme toilet og købe solar.^{as}

Annassi: Det er et godt spørgsmål, om der vil bo nogen her om 30 år, som jeg ikke kan svare på. Hvis jeg skal tænke på fremtiden, vil jeg tro, at forældrene og børnene tænker på deres fremtid og uddannelsesstederne, om der er nogle muligheder der, og så vil der være nogle problemer med bygderne. Men hvis vi tænker på lysere tider, og hvad vi kan tænke på

as Grønlandsk/dansk ord for petroleum eller tilsvarende til husopvarmning. Befolkningen i bygderne henter det ofte i dunke ved Pilersuisoq.

fremtiden, så vil jeg tro, at der bor nogen her i Alluitsup Paa. Jeg vil tro, at den vil eksistere her, på grund af at der er nogen, der kan – der vil skaffe nogle arbejdspladser her.

Det centrale for de forskellige interviewedes vurdering af udviklingspotentialer er forventningen om, at "nogen" skal gøre noget for at skabe arbejdspladser og sætte gang i en positiv udvikling. Ansvar for det placeres noget diffust hos politikerne, og der er ikke nogen, der omtaler konkrete initiativer. Flere taler om turisme som en mulighed og henviser til nogle fåreholderes gode erfaringer med at kombinere fårehold med turisme, og de mener, at noget tilsvarende kan gøres for Alluitsup Paa ved at udnytte de lokale fiskepotentialer og den omkringliggende natur med historiske bopladser og de varme kilder, Uunartoq. Annes mand er en af dem, der taler om selv at starte med turisme som supplement til VVS-virksomheden, men måske strander planerne på familiens modsatrettede ønsker.

Anne: *Han vil sælge sin jolle og købe en lidt større, så han kan sejle ud med turisterne til fangstpladser og Uunartoq. Han har ellers mange ideer, men jeg ved ikke, om det vil kunne realiseres. For vi har tænkt på at flytte til et andet sted, for det er bedst for vores børn, hvis de skal have en uddannelse. Så er det bedst at flytte til en by.*

Også andre har talt om turismeudvikling, og der er nedsat et turismeudvalg i samarbejde med turistkontoret i Qaqortoq, men indtil videre er det småt med konkrete initiativer.

Jørgen: *Det frie initiativ er her jo, men der er ikke mange, som har det. Turismen ligger lige for, og vi har hørt om nogen, der ville arrangere fiske-ture sammen med hotellet. Så skulle man sælge sådan nogle "garanti på krogen"-ture og sejle til de varme kilder og vandfaldet. Der er muligheder hernede, men ingen synes at bruge dem. Jeg tror, at der har været for meget indblanding fra islændinge, færingere, danskere. De væltede rundt herved i 1950'erne og 1960'erne, så noget af det der naturfangerinstinkt, det røg her nede. Det gjorde det ikke i Kangaatsiaq og nordpå. Der handler det mere om at overleve – stå op om morgenen og se på vejret og ud at fange eller fiske, for der skal også være noget til i morgen. Det gør de ikke hernede. Her tænker de ikke på i morgen.*

Tendenser i udviklingsdynamikken

Under besøget i Alluitsup Paa og gennem samtaler med folk i distriktet og ansatte i kommunen og selvstyret har jeg fået et klart indtryk af en afviklingsdynamik, hvor flere af de ressourcestærke enten er flyttet eller forsøger at finde arbejde og et liv et andet sted. Der er også ressourcestærke,

der ønsker at blive og forsøge at få skabt en positiv dynamik, men også de udtrykker tvivl, om det vil lykkes.

Gennem mange år har udviklingen i Alluitsup Paa været uløseligt knyttet til fabrikken, der i storhedsperioden gav en del af indbyggerne et indkomst-niveau, der lå betydeligt over det normale for bygder og også højere end enkelte byer. Bortset fra den korte torskeperiode fra 2007 til 2008 har der været en tiltagende tendens til, at befolkningen ikke i nævneværdig grad har bidraget til at tilvejebringe fabrikkens råvarer. På den måde har Alluitsup Paa mere haft fællestræk med en del af vestkystens rejebyer og er ligesom dem blevet ramt af den centralisering af rejefabrikkerne, der foregik i 2001.

For Alluitsup Paa fik det umiddelbart større konsekvenser, fordi byerne i højere grad havde et administrativt baseret erhvervsgrundlag i kraft af deres daværende status af center for en kommune, hvor de administrative og servicebetonede erhverv i Alluitsup Paa hurtigt blev reduceret.

Området byder på andre muligheder, og den korte torskeperiode viser, at befolkningen er omstillingsparat, hvis nogen "arrangerer" omstillingen, og omstillingen gælder kendte aktiviteter. Men når det gælder om selv at tage initiativ til at udnytte nye muligheder, er det begrænset, hvad der sker, som turismeeksemplet viser. Det kan i den forbindelse undre, at der ikke er nogen, der er begyndt at fange og indhandle havkat i Ammassivik, hvor indhandlingsanlægget er blevet genåbnet af et par fåreholdere længere inde i fjorden. Det er ikke det store, men et par stykker fra Alluitsup Paa kunne formodentlig få et rimeligt udkomme af det.

Der er dermed den samme tendens til, at "livet går i stå", når fabrikken lukker, som det også er sket for en del byer. En mulig forklaring kan være den afkobling fra fangerkulturen, som Jørgen omtaler, hvor befolkningen er blevet vænnet til, at andre gør noget for at etablere erhvervsgrundlaget, og at der er spændt et socialt sikkerhedsnet ud, som sikrer en minimumsleve-standard, når erhvervsgrundlaget forsvinder.

Det er ikke kun Alluitsup Paas egen befolkning, der håber og venter på, at fabrikken genåbner. Ifølge Kommune Kujalleqs fiskeri- og bygdekon-sulent satser også Polar Seafood på at genåbne fabrikken, når torsken kommer igen, for at udnytte den gode arbejdskraft og fabrikkens store frysekapacitet. Imens venter alle på, at torsken kommer.

Fåreholdersteder

Antalsmæssigt er fåreholdererhvervet i Grønland meget begrænset og omfatter i dag 51 fåreholdersteder og 172 personer, og fåreholderne kunne mageligt samles i en lidt større bygd, men i praksis ligger de fleste relativt

isoleret som familiebrug. Langt størstedelen af fåreholderstederne ligger i Sydgrønland, og de fleste i Narsaq distrikt.

Indbyggere ved fåreholdersteder		
	2008	2010
Nanortalik	41	38
Qaqortoq	48	51
Narsaq	78	80

Kilde: Grønlands Statistik, 2012

Nogenlunde parallelt med den store, men gradvise omstilling fra fangst til fiskeri blev der i begyndelsen af forrige århundrede også taget initiativ i Sydgrønland til at genoptage det fårehold, som nordboere og tidlige kolonister havde drevet. I 1906 blev de første får indført i Frederiksdal (Narsarmijit), og fårehold

spredtes gradvist til resten af Sydgrønland som bierhverv for koloniadministrationen, fiskere og fangere ved de bedst egnede bopladser, og det første egentlige grønlandske fåreholdersted blev etableret af Otto Frederiksen i Qassiarsuk i 1924.

De følgende år blev der gradvist etableret flere egentlige fåreholdersteder inde i fjordene, men fåreholderdriften fortsatte meget ekstensivt, hvor fårene græssede rundt om i fjelde det meste af året, suppleret med fodring i den strengeste tid, med et relativt lavt udbytte.

Hvert år var en kamp for at sikre tilstrækkelig foder til den lange vinter, og var vinteren for lang og snefuld, kunne det ende med, at størstedelen af fåreflokken døde af sult og udmattelse. For at have tilstrækkelig med får og tilstrækkeligt foder skulle der hele tiden ryddes nye landområder til høslæt og anlægges veje for at få høet i hus, og for at fårene kunne overvintre, skulle der bygges stalde og lader. Alt sammen hårdt manuelt arbejde. Trods det voksede antallet af fåreholdersteder.

Fåreholdererhvervet har været præget af op- og nedture og af, at erhvervet er drevet på den klimatiske grænse, og strategien med begrænset vinterforråd havde indimellem sin pris. Bestanden voksede gradvist til ca. 21.000 i 1948, men de følgende vintre blev den halveret på grund af sne og kulde. I 1956 var bestanden igen nået op på godt 22.500, men en hård vinter bragte den ned på 17.500.

De følgende år med gode somre og milde vintre voksede bestanden til 48.000 i 1966, men så kom der en kold, streng vinter med det hidtil største tab, og bestanden faldt til 19.000. Derefter fulgte en række kolde vintre, der bragte fåreholdererhvervet ud i krise og tvang en række fåreholdere til at opgive, så der primært var de bedst egnede steder tilbage.

Krisen førte til, at det grønlandske fårehold blev lagt om til langt mere intensivt brug, hvor vinteren sikres gennem import af foder, og fårene kommer i stalden, og der blev indført krav om, at et fåreholdersted skulle have et minimum antal foderenheder i relation til flokkens størrelse. Omlægningen og den regulering, der fulgte med, nødvendiggjorde store investeringer i maskiner, bygninger mv., og dermed væsentlig større faste udgifter til afdrag, foderimport mv., og bragte dermed fåreholderne i en fastlåst økonomisk situation.

Omlægningen er i høj grad et resultat af en politisk prioritering, hvor først den danske stat og siden hjemmestyret har givet massiv økonomisk støtte til mekanisering, staldbyggeri og løbende subsidiering til indhandling, ligesom de tre kommuner og EU har bidraget til vejbyggeri og anden infrastruktur. Det grønlandske fårehold har således finansielt en række lighedspunkter med dansk landbrug på godt og ondt (132). Fåreholdererhvervet er blevet sat langt mere i system, og i dag kræves der en fåreholderuddannelse fra landbrugsskolen i Upernaviarsuk, der indebærer et års praktik i Island eller Norge.

I omlægningsperioden havde Mellemfolkeligt Samvirke fra Danmark en række frivillige håndværkere oppe og hjælpe med staldbyggeri. Det var en stor praktisk hjælp for fåreholderne, og samtidig gav det et kulturelt input og



bidrog til en interkulturel udveksling. På driftssiden har strategien været en succes, fordi der gennem det seneste årti hvert år er slagtet 20.000-25.000 lam og får på slagteriet i Narsaq med en bestand på omkring 20.000-25.000 får. Og det er det samme antal slagtninger, som da bestanden toppede i 1966 med 48.000 får. Der-til skal lægges omfanget af hjemmeslagtning og "dørsalg", der fortsat har et relativt stort omfang.

Mange af fåreholderne er arbejdsomme og nogle også initiativrige som Kalista og Agathe, der er ved at etablere et lille vandrehjem. Ipiutaq, øst for Narsaq, august 2010.

Interviewede

For at belyse forandringsprocesser og udviklingsdynamik i fåreholdererhvervet blev der under rejsen i 2010 gennemført længerevarende interviews med:

- Malik og Peter, der begge er omkring 30 år og driver henholdsvis fåreholderstedet Saputit og Saputit Tasia i bunden af bugten ved Tasiusaq og dalen mod nord (Nanortalik).
- Kalista og hans franske kone Agathe, der driver fåreholderstedet Ipiutaq i Tunulliarfik (Skovfjorden) ved Narsaq og kombinerer fårehold med turisme. Agathe driver også et lille grafisk designfirma.
- Pia der er dansker og kom til Grønland med Mellemfolkeligt Samvirke og blev fåreholderkone i 1970'erne. Efter nogle års arbejde med fårehold tog hun læreruddannelsen i Danmark og Nuuk. I dag er hun leder af skolen i Qassiarsuk.
- I Tasiusaq havde jeg endvidere en kortere samtale med fåreholderen ved Nalasut på den anden side af bugten, ligesom jeg havde kortere samtaler med flere i Qassiarsuk.
- Endelig har jeg efterfølgende haft mailkorrespondance med Lone fra Nuuk, der gennem flere år har været fåreholderkone i nærheden af Tasiusaq. Lone er dansker og kom til Grønland i 1976. Hun blev gift med en grønlandsk mand, og sammen etablerede de et nyt fåreholdersted Saputit Tasia i dalen nord for Tasiusaq.

Koncentration på færre bedrifter

Siden omlægningen til intensivt fårehold har erhvervet udviklet sig relativt stabilt, og der er foregået en gradvis koncentration på færre bedrifter. Hvor der i 1990 var 63 fåreholdersteder (Berthelsen, Mortensen og Mortensen, 1992), er det i dag reduceret til 51. Fårehold er blevet et erhverv, der samfundsmæssigt ses som nødvendigt for at sikre den grønlandske fødevareforsyning, og som der er respekt omkring. I almindelighed er de nuværende fåreholdere meget driftige og innovative, og de udnytter de muligheder, der opstår, som at flere er begyndt med mere intensiv dyrkning af kartofler og grønsager, muliggjort af det varme klima. Der er en lang tradition for at kombinere fårehold med fiskeri, fangst, husflid, turisme, vandrehjem, rideture mv., og fåreholderne går ikke af vejen for at påtage sig alternative opgaver.

Malik: *Jeg arbejdede nogle måneder ved Nalunaq (guldminen ved Kirkespirsdalen) for at få penge til en traktor.*

Kommunens fiskeri- og bygdekonsulent Hentzar: *En af de to brødre Olsen inde fra Qallimiut har en kutter og fisker ved siden af. Det er dem, der har købt og sat gang i indhandlingen i Ammassivik. De har også entreprenørmaskiner og byder på entreprenøropgaver rundt om og har tilsynet med vandkraftværket. Der er flere, der driver bundgarmsfiskeri i sæsonen.*

Fåreholderbørnene klarer sig godt i skolen. Også de, der vokser op på et isoleret sted, hvor det er moderen, der står for undervisningen, kommer ofte i GU, og de fleste tager en længerevarende uddannelse. De fleste piger flytter væk, når de bliver voksne, men drengene tager ofte en fåreholderuddannelse og fortsætter bedriften eller finder en anden bedrift. I almindelighed er det ikke et problem for de unge fåreholdere at finde en kone.

Pia: *De fleste finder en kone, og levnedsmiddelskolen i Narsaq (INUILI) er et af de steder, de kredser om. De fleste fåreholderkoner kommer fra en by, og det fungerer godt. Nogle trives med livet som fåreholderkone, og andre rejser hurtigt. De fleste koner har en faglig uddannelse.*

Fåreholderne har altid været en samfunds- og politisk engageret erhvervsgruppe, og i relation til befolkningsstørrelsen har de haft usædvanlig stor politisk indflydelse og repræsentation kommunalt og i landstinget. Et forhold, der formodentlig afspejler dels deres opdragelse, selvstændighed og driftighed, dels det udsyn, de har fået gennem uddannelse og praktik. Det sociale engagement og styrken i opdragelsesmetode, som børnenes uddannelsesniveau viser, betyder, at fåreholderstederne ofte benyttes af kriminal- og socialforsorgen som plejefamilier for udsatte børn og unge.

Den kulturelle ballast

Et interessant spørgsmål er, hvorfor der er den store forskel mellem den foretagsomhed, man oplever blandt fåreholderne og blandt flertallet i Sydgrønlands bygder. Man skal formodentlig bl.a. se på forskellen i den kulturelle ballast.

Det har formodentlig været nogle af de mest driftige, innovative og målrettede personer, der i dette århundredes første halvdel turde skille sig ud fra flokken og forlade bygden eller bopladsen for at flytte ud til et ensomt og afsides beliggende sted med familien og starte på at rydde land til et fåreholdersted. Der skulle læres rigtigt meget nyt ved overgangen fra fanger eller fisker til fårehold, og der skulle på en anden måde tænkes fremadrettet og langsigtet som ved udvælgelsen af moderfår til avl. I helt bogstavelig forstand skulle der sås, for at der kunne høstes, hvor fangeren og fiskeren primært høster og tilpasser sine fangstmetoder til årstiden og fluktuationerne. I processen kunne de nye fåreholdere tage en række af de vigtigste elementer med fra fangerkulturen som den fysiske og psykiske evne til at kunne klare mange uforudsete udfordringer og stole på sig selv og konstant finde på kreative løsninger, som når kajakken eller fangstudstyret går i stykker langt fra bopladsen, opbevare mad til senere brug og eventuelle dårlige tider mv. Men omstillingen krævede også noget andet som netop langtidsplanlægningen og forståelsen for, at der skal sås, for at man kan høste.

Det, at (gen)etableringen af fårehold falder sammen med omstillingen fra fangst til fiskeri, betyder formodentlig også, at der på det kulturelle plan foregår nogle modsatrettede tendenser.

Overgangen til fiskeri medførte en samling af befolkningen på færre bopladser, fordi man var afhængig af at bo ved indhandlingsstedet, og i forbindelse med indhandlingsstederne opstod der et vist serviceniveau i form af en butik mv. og ikke mindst lønarbejde, og der blev spændt et socialt sikkerhedsnet ud under befolkningen, hvis fiskeriet eller fangsten slog fejl. Sociale ændringer, der formodentlig har svækket nogle af fangerkulturens overlevelses-elementer.

Modsat krævede overgangen til fårehold, hvor man ofte boede langt fra nærmeste nabo, en fastholdelse eller styrkelse af overlevelsesstrategierne.



Narsaqs to bygder, Igaliku og Qassiarsuk, fungerer som servicecentre for fåreholderne. Qassiarsuk, Narsaq, august 2010.

Pia: Fåreholderne har en anden kultur end i byerne – og i en række bygder. De har et større drive og evne til selv at tage ansvar. Fårehold er en meget grønlandsk kultur. Man er afhængig af naturen, sig selv og familien og af at samarbejde. De er ligesom en velfungerende fangerkultur, hvor folk også har et drive, tager ansvar og hjælper hinanden. I modsætning til nogle bygder, hvor næsten alle forældrene er på socialhjælp. Her får børnene ingen meningsfyldte rollemodeller, og bostedet kommer til at fremstå meningsløst.

Lone skriver: Børnene er sammen med forældre og søskende 24 timer i døgnet, inddrages i arbejdet og har ansvar for f.eks. høns og flaskelam, fra de er et par år gamle, så de lærer ansvarlighed, omsorg og samarbejde, at arbejde og pligter kommer først. Det giver også en tryk og spændende barndom. Indtil for nylig var der ikke telefon, tv og internet, så man var sammen om aftenen, lavede indendørs arbejde, læste meget, og der var ro til observationer og refleksioner både ude og inde. Børnene var også vant til at være meget alene, at stole på sig selv og selv gå i gang med et eller andet.

Traditionen for et års praktik i Island er gammel og ældre end fåreholderuddannelsen, og det, at praktikkravet er opretholdt i enten Island eller Norge, betyder, at fåreholderne gennem generationer har fået større kulturel forståelse og udsyn samt inspiration fra den nordiske arbejdskultur. Samtidig er uddannelsen krævende.

Pia: *Det at tage en fåreholderuddannelse er lige så krævende som en universitetsuddannelse – det er bare en anden type kompetencer. Ligesom med dygtige fangere, deres uddannelse er også på universitetsniveau, men andre kompetencer, der ikke værdsættes på samme måde. I dag fokuseres for snævert på én type kompetencer.*

Når fåreholdernes uddannelsesniveau kombineres med, at konen ofte har en faglig uddannelse, er der tale om ressourcestærke par.

Der ingen tvivl om, at fåreholderne generelt har et meget stort drive og initiativ, at de er meget arbejdsomme, og at de er godt rustet til at håndtere forandringsprocesser og nye udfordringer. Erhvervet tvinger dem til god økonomisk indsigt, og der foregår en løbende tilpasning til ny teknologi og nye muligheder, som at flere er begyndt at dyrke kartofler og andre afgrøder i større omfang som følge af det varmere klima.



Samlet set har erhvervet udviklet sig nogenlunde

stabilt siden omstillingen til intensiv drift efter den seneste krise i slutningen af 1960'erne, hvor der foregik en vis selektion blandt fåreholderne. Spørgsmålet er, om det i en forståelse ikke er for snævert blot at fokusere på fåreholdernes mentale styrke, drive og kultur. I betragtning af erhvervets størrelse har de været ualmindelige dygtige til at organisere sig og sikre sig politisk indflydelse, og samfundet har investeret meget store summer i udviklingen af erhvervet. Der har gennem årtier været fåreholderuddannelse og konsulenttjeneste med dyrlæge og råd og vejledning på en række områder, og så er fåreholdererhvervet voldsomt subsidieret på flere måder.

For fåreholderne indgår egne produkter i høj grad i subsistensøkonomien, dels til eget forbrug og dels som "stalddørssalg". Nyslaget lam, Alluitsq, Nanortalik, august 2010.

Kalista: Uden selvstyrets subsidiering og støtte til at bygge stald, rydde marker, støtte til foder og indhandlingsstøtte ville fåreholdererhvervet ikke eksistere.

Kommunens fiskeri- og bygdekonsulent Hentzar: Det er, som lovgivningen er skruet sammen. Man har altid beskyttet fåreholdererhvervet – måske skeler man til EU og landbruget, der er subsidieret.

Hvis der alene ses på indhandlingsstøtten til slagteriet i Narsaq, modtager hvert af de 51 fåreholdersteder gennemsnitligt 220.000 kr. årligt. Dertil kommer selve driftsstøtten til slagteriet samt støtten til fåreholdernes vejbygning, markrydning, bygning af stalde mv.

Med andre ord er der tale om nogle markant andre betingelser og økonomiske forudsætninger, end der gælder for eksempelvis Aappilattoq og gennem de seneste år for Alluitsup Paa, hvilket formodentlig bl.a. hænger sammen med, at fårehold opfattes som et erhverv, der skaber økonomi, medens fangst opfattes som subsistensøkonomi.

De forskellige betingelser og forskellen i subsidieringsgraden afspejler en politisk prioritering, der ikke skal diskuteres her, men det er værd at overveje, hvilken betydning de samfundsskabte rammer har for den kulturelle forskel. Her bør det også erindres, at en stor del af fåreholderkonerne ikke er opvokset på fåreholdersteder og dermed ikke med fåreholderkulturen, men medbringer deres kulturelle ballast fra kulturelt andre dele af landet.

Udviklingstendenser i Nanortaliks bygger

Tilsyneladende er der mange fællestræk i Aappilattoqs og Alluitsup Paas udviklingsdynamik og en fælles overordnet afviklingstendens, men der er også markante forskelle.

Alluitsup Paas erhvervsgrundlag har været baseret på fabrikken og med tiden i mindre grad på at tilvejebringe råvarerne til den. Der er dermed tale om en afhængighed af udefrakommende råvareleverancer, og bygdens overlevelse kommer til at indgå i et politisk spil om, hvor råvareforarbejdningen skal foregå, og i det spil står Alluitsup Paa umiddelbart dårligere end større byer med en større vælgerbefolkning.

En udviklingsstrategi kunne være en ny nicheproduktion af delikatesser, men det er tvivlsomt om bygdens naturlige fiskeområde vil kunne tilvejebringe tilstrækkelige råvarer til at opretholde den nuværende befolkningsstørrelse, og det bliver formodentlig vanskeligt at frigøre sig af afhængigheden af tilførslen af råvarer fra andre distrikter. Det betyder, at Alluitsup Paa er afhængig af, at "nogen" beslutter, at her skal foregå en råvareforarbejdning, fordi faciliteterne og arbejdskraften er til stede, medmindre torsken (eller

andre arter) for alvor kommer igen, og så har Alluitsup Paa formodentlig en god fremtid.

Anderledes med Aappilattoq. Formodentlig er her tilstrækkelige levende ressourcer i relativ nærhed til at forsyne et lokalt forarbejdningsanlæg, specielt hvis den sydlige del af østkysten indregnes, og dermed sikre et fornuftigt erhvervsgrundlag for befolkningen og også muliggøre en vis tilbageflytning. Også her er man afhængig af politiske beslutninger, for der skal investeres mindre beløb i et fryseanlæg og et røgeri samt en form for løbende under-skudsgaranti, men her er der tale om beløbsstørrelser, der ligger betydeligt under subsidieringen af fåreholdererhvervet målt pr. indbygger.

For indeværende er den overordnede udviklingsdynamik begge steder en afviklingsdynamik, og der er aktuelt ikke mange tendenser til lokalt at tage initiativ til ny erhvervsudvikling. De ressourcestærke prøver at flytte eller individuelt at holde den gående på bedste beskub, medens resten lever af overførsler og venter. På den måde adskiller de to bygder sig ikke fra distriktets tre øvrige bygder eller fra Nanortalik. Selvom Narsarmijit har et åbent indhandlingsanlæg er bygden præget af voldsom afvikling, og bygden ligger ud til åbent farvand, så den specielt om efteråret og vinteren, når det blæser, og der ikke er storis til at skabe læ, er vanskelig at fiske fra, hvor Aappilattoq ligger i læ i fjordsystemet.

Også Tasiusaq og Ammassivik er præget af afviklingsdynamik. De har begge nogle naturgivne potentialer, hvor fiskeri kan kombineres med fårehold og landbrug, og ved Tasiusaq er der nogle driftige lokale fåreholdere. Men for alle fem bygder gælder det formodentlig, at det vil kræve en kommunal- eller landspolitisk beslutning og prioritering at skabe fundamentet for en positiv udviklingsdynamik.

Kommune Kujalleq forsøger at genetablere et erhvervsgrundlag i flere af bygderne i erkendelse af, at en øget tilflytning til Nanortalik og Narsaq for indeværende ikke vil give varig beskæftigelse. Samtidig har Qaqortoq ikke kapacitet til at absorbere en større tilflytning – specielt ikke beskæftigelsesmæssigt og i særdeleshed ikke en befolkning med det kompetenceniveau, som bygderne kan levere. Kommunens erhvervschef ser nogle potentialer for de enkelte bygder, der primært er baseret på en kombination af udnyttelse af havets levende ressourcer, kombineret med fåreavl og smålandbrug, og så er der en forventning om, at øget råstofudvinding vil skabe nogle arbejdspladser til de omkringliggende lokalsamfund.^{at}

at Telefonsamtale med erhvervs- og arbejdsmarkedschef Grethe H. Nielsen i Kommune Kujalleq, 30. april 2012.

Kapitel 10

Kangaatsiaq – det glemte distrikt

Med en placering midt på vestkysten mellem Sisimiut og Aasiaat er Kangaatsiaq reelt Grønlands glemte fanger- og yderdistrikt. Geografisk set kan der naturligvis ikke tales om et yderdistrikt, men historisk set har området været overset økonomisk og planlægningsmæssigt. Kangaatsiaq lider under aldrig at have fået kolonistatus, hvilket betyder, at der aldrig for alvor er opstået et egentligt administrativt center i distriktet.

Ved opdelingen af Grønland i to landsdele, der blev gennemført i 1908, blev Nordgrønland inddelt i 36 kommuneråd, hvorfor også Kangaatsiaq distrikt var opdelt i flere kommuneråd. Det politiske og administrativt afgørende var kolonidistrikterne, og Kangaatsiaq distrikt indgik som udsteder og bopladser under Egedesminde kolonidistrikt (Aasiaat). Ved ændringen i 1950 blev Kangaatsiaq en selvstændig kommune, men mere af navn end af gavn, for alle de centrale funktioner lå fortsat i Egedesminde, og fra 1963 ændredes strukturen, så Kangaatsiaq igen kom under Egedesminde kommune, og Kangaatsiaq fik igen status af bygd.

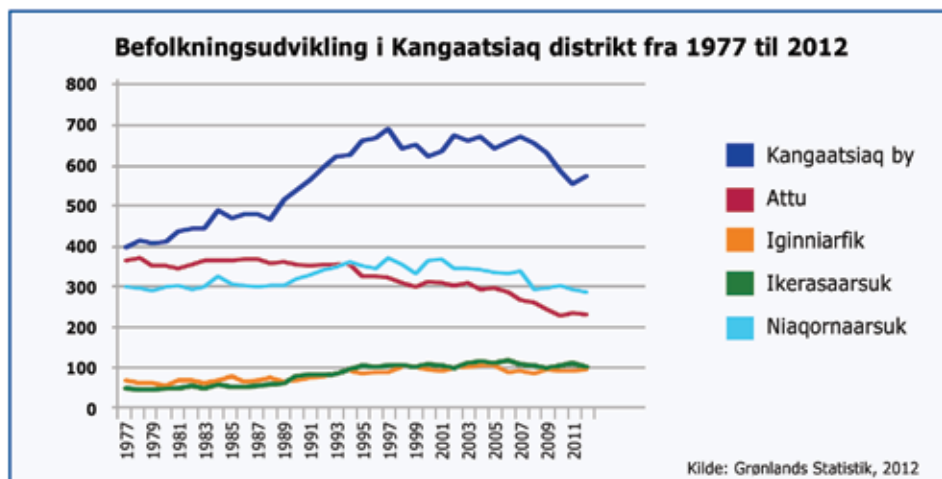


I 1986 fik Kangaatsiaq igen status af selvstændig kommune, men distriktet har fortsat ikke sygehus, og bygdernes skolebørn sendes til Aasiaat for at afslutte folkeskolen, og i mange henseender er det stadig Aasiaat, der reelt

er det administrative center. I forlængelse af at have fået kommunal status oplever Kangaatsiaq by en befolkningsmæssig opblomstring, men kommunesammenlægningen i 2009 har betydet en betydelig affolkning, specielt af personer med lidt længerevarende uddannelse, der havde arbejde på kommunekontoret.

At Kangaatsiaq kun kortvarigt har været en kommune, og at vigtige serviceinstitutioner som sygehuset lå i Aasiaat, har betydet, at Kangaatsiaq gennem stort set hele hjemmestyreperioden har været den mest grønlandske by eller den by med forholdsvis færrest født uden for Grønland. I den almene grønlandske bevidsthed er Kangaatsiaq stadig et lidt glemt distrikt.

Distriktet er geografisk set relativt stort og har god fangst i skærgård og fjorde, og der er god fangst af rener og andre landdyr i det store fjordgennemskårne landområde ind mod isen, så området var en vigtig del af Egedesminde og Holsteinsborg kolonidistrikters indtægtsgrundlag. Der har været faste udliggere^{au} i distriktet fra begyndelsen af 1800-tallet, der har stået for indhandling og handel, og i begyndelsen af forrige århundrede var der 17 (eller op til 19) permanente bosteder i distriktet (131).



Kangaatsiaq distrikt er et godt eksempel på den grønlandske befolknings oprindelige store mobilitet og fleksibilitet. Der blev flyttet efter fangstmulighederne, ligesom den delvise overgang fra fangst til fiskeri betød oprettelsen af nye bosteder. Gennem hjemmestyreperioden har distriktet haft en befolkningstilvækst frem til ca. 2007, og det er bemærkelsesværdigt, at de to mindste bygder Ikerasaarsuk og Iginniarfik har haft en gradvis

au En medarbejder udsendt fra kolonien, der i en kortere eller længere årrække boede et mindre sted, der ikke havde status af udsted.

befolkningstilgang helt frem til i dag, medens Attu som det eneste bosted har oplevet en gradvis tilbagegang gennem hele perioden.

Under torskefiskeriet havde Kangaatsiaq distrikt i perioder en god indhandling, set i relation til befolkningsstørrelsen, og efter at torsken forsvandt, blev fabrikken i Kangaatsiaq by lagt om til rejeindhandling fra 1994 til 2000, hvor den lokale kutterflåde riggede om til rejer. Så blev indhandlingen imidlertid flyttet til Aasiaat, og kutterne fulgte efterhånden med. Parallelt med fiskeriet er fangererhvervet blevet opretholdt, og den lokale økonomi minder derfor om distrikter som Uummannaq og Upernavik med en blanding af fisk og fangst.

Biologerne vurderer, at fjordsystemerne ved Kangaatsiaq mere eller mindre har deres egen torskebestand, og fra 2001 er der igen kommet gang i indhandlingen af torsk, men det har aldrig nået samme højder som i 1980'erne og før. Det er interessant, at dem, jeg har talt med i distriktet, ikke kobler det lokale kollaps i torskebestanden omkring 1990 med temperaturændringer, men peger på overfiskeri fra trawlere.

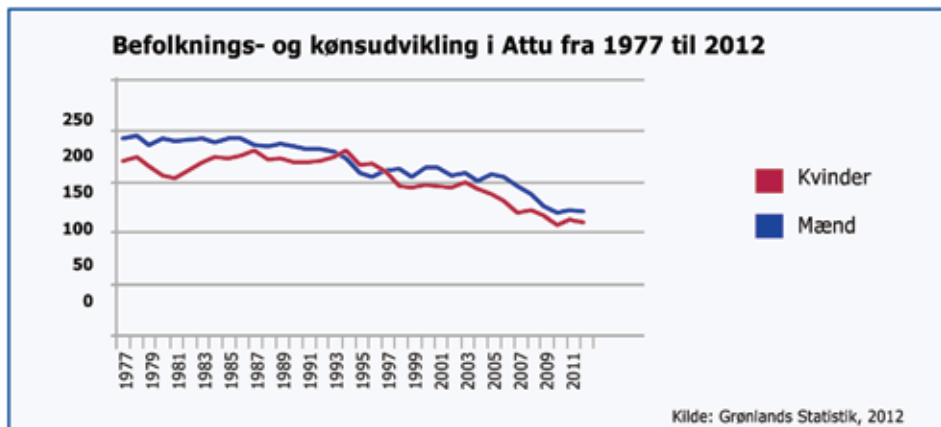
I det følgende er det valgt at illustrere udviklingsdynamikken i Kangaatsiaq ved at fokusere på Attu og Ikerasaarsuk. Attu, der er den sydligste og mest isolerede af distriktets bygder, var ved hjemmestyrets indførelse distriktets største bygd og havde på det tidspunkt et godt torskefiskeri, men efter torskefiskeriets delvise kollaps har Attu oplevet en gradvis fraflytning og er i dag mindre end Niaqornaarsuk. Ikerasaarsuk er det bosted i kommunen, der senest har opnået bygdestatus, og er i hjemmestyreperioden vokset fra under 50 indbyggere til i dag godt 100 indbyggere, og Ikerasaarsuk er efter min vurdering det bosted i distriktet, der har haft den mest positive udviklingsdynamik.

Beskrivelsen af de to bygder skal ikke læses som egentlig repræsentativ for distriktet, og i kapitlets afsluttende afsnit drages kortere paralleller til distriktets to øvrige bygder. Attu og Ikerasaarsuk er valgt, fordi de repræsenterer hver deres udviklingsdynamik, og fordi de er gode til at illustrere den samlede udviklingsdynamik i distriktet.

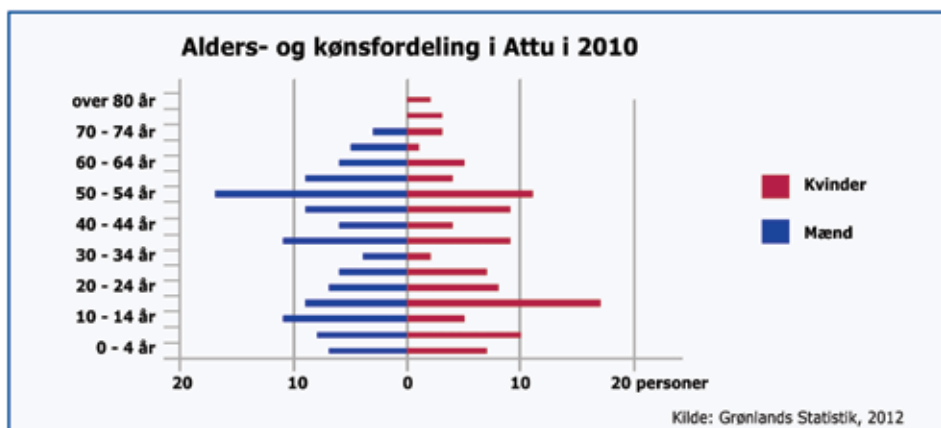
Attu

Attu er det ældste, kendte faste bosted i distriktet og blev anlagt i 1818 som forsøgsstation for garnfangst, og Attu er i dag distriktets sydligste bygd (42; 131). Klimatisk ligger bygden relativt udsat, og vindforholdene gør, at islægget er ustabil, og det seneste årti har det stort set været muligt at fiske med jolle hele året. Som den eneste bygd i distriktet har Attu gennem hjemmestyreperioden haft en gradvis fraflytning, men i modsætning til

Sydgrønlands bygder har kønsfordelingen udviklet sig positivt og er gået fra 89 kvinder pr. 100 mænd i 1977 til 92 kvinder pr. 100 mænd i 2012.



I de seneste år har der været lidt færre i aldersgruppen 30 til 35 år, og i samme aldersgruppe et kvindeunderskud, men generelt ligger kønsfordelingen rimeligt i størstedelen af den reproduktive alder.



Lever af fiskeri og fangst

Erhvervsgrundlaget er fiskeri og fangst, og bygden har et indhandlingsanlæg fra 1959, der er blevet renoveret i 1994. I dag (2010) drives fabrikken af Arctic Green Food A/S, og der indhandles torsk, uvak, stenbider og havkat, hvor den primære indhandling er torsk. I 2008 beskæftigede indhandlingsanlægget i alt 20 personer, der tilsammen leverede omkring 5,6 årsværk, beregnet på SIK-mindstelønnen.

Tilsvarende var der i alt 49, der indhandlede, og hvis deres indhandling til indhandlingsanlægget i Attu omregnes til årsværk på basis af

SIK-mindstelønnen giver det ca. ni årsværk (100). Indhandlingsanlægget har begrænset frysekapacitet, og derfor er der en del af fiskerne, der periodisk indhandler i Sisimiut eller Nuuk, og som i perioder opholder sig i længere tid i en af byerne og fisker derfra.

Antal beskæftigede ved Arctic Green Foods indhandlingsanlæg i 2008		
Alder	Antal	Samlet årløn
10-19 år	1	27.448 kr.
20-29 år	4	41.893 kr.
30-39 år	8	592.990 kr.
40-49 år	5	98.056 kr.
50-62 år	2	116.614 kr.
I alt	20	877.002 kr.

Kilde: Greenland Venture, 2009

Antal indhandlere og indhandlingssum for Arctic Green Food A/S i 2008		
Alder	Antal	Indhandlingsværdi
10-19 år	1	1.904 kr.
20-29 år	6	174.812 kr.
30-39 år	7	124.482 kr.
40-49 år	13	521.143 kr.
50-62 år	19	545.363 kr.
> 63 år	3	38.596 kr.
I alt	49	1.406.299 kr.

Kilde: Greenland Venture, 2009

Det øvrige erhvervsgrundlag i Attu er KNI Pilersuisoq (butik, havn, post-kontor, heliport mv.) med syv ansatte, skolen med 10, kommunens filial-kontor med tre, hjemmehjælpen med to-tre, elværket med en, sygepleje-stationen med en, servicehuset med en, dag- og natrenovationen med to samt to kiosker. Desuden skulle der åbnes en børnehave 1. januar 2011, hvor de forventede fire ansatte.

Den samlede potentielle arbejdsstyrke er på godt 140, hvoraf nogle er på førtidspension, og der genses i Attu lidt den samme tendens til, at arbejds-løse i 1990'erne blev parkeret på førtidspension, som der ses i Nanortalik, men der er ikke tale om samme omfang. Den resterende del af befolkningen i den erhvervsaktive alder er enten hjemmegående eller lever af socialhjælp, kombineret med noget fangst. Sammenfattende må det siges, at Attu har et stort arbejdslededsproblem.

Interviewede

I Attu blev der under besøget i november 2010 gennemført længere-varende interviews med:

- Karen, der er omkring de 30 år, og som er født og opvokset i Attu.
- Ole, som er født i den nedlagte Aqigsserniaq, er lærer på skolen og formand for bygdebestyrelsen. Han har været politisk aktiv gennem mange år og har bl.a. siddet i kommunalbestyrelsen i den tidligere Kangaatsiaq Kommune.
- Oline, der er sundhedshjælper på sundhedsstationen og gift med en fisker. Inden hun tog sundhedshjælperuddannelsen, arbejdede hun i 1980'erne på fiskefabrikken.
- Judithe, der arbejder i servicehuset og er gift med en fanger.
- Benedikte, der arbejder i fritidsklubben.

Som ofte er der nogle af fiskerne, der fanger væsentlig mere end andre, og som dermed har en betydeligt bedre indtægt, og blandt dem, jeg talte med, er der ikke helt enighed om fiskeriets betydning for bygden og den enkelte fisker.

Lederen af kommunens filialkontor: *Jeg tror, at der er omkring 20 fiskere, og jeg tror, at de tjener gode penge. Der er ingen unge, der fisker, de arbejder i butik. Folk er flyttet, fordi der ingen torsk er. De, der flytter, har fået arbejde andre steder.*

Karen: *Min mand har jolle og fisker alene. Min mand tjener mere end mig, måske 5.000 til 7.000 kr. og nogle gange op til 10.000 kr. om ugen – hvis det er godt.*

Ole: *Fiskeriet har været meget dårligt, men torsken er måske ved at vende tilbage. Klimaforandringerne betyder, at havet er isfrit om vinteren, så de kan godt fiske. Men der kommer ikke bygdebåd (fragtskib) om vinteren – selvom de har mulighed for det.*

Dagbogsnotat: Om at rejse til Kangaatsiaq distrikt en varm og våd november

Tirsdag formiddag i november og som altid den hektiske transit-stemning i Kangerlussuaq med folk, der myldrer ud fra atlantflyets toldfrie område for at se på skærmene, om deres videre forbindelse går som planlagt, eller om der er nogle kendte at hilse på. Der er intet på skærmen om forbindelsen til Aasiaat, og en skrattende højtalerstemme siger noget om ny information efter kl. 12.

Jeg møver mig hen til skranken for at høre, at der er teknik på en maskine i Ilulissat, får udleveret den obligatoriske spisebillet og går ind i den overfyldte cafe, skønt jeg egentlig ikke er sulten. En kop te kan vel altid bruges, og tiden skal fordrives.

Den skrattende stemme beder rejsende til Aasiaat og Ilulissat om at komme til skranken, hvor vi får udleveret billetter til Ilulissat med afgang kl. 17.30. Jeg forsøger endnu engang at gøre den stakkels trafikchef begribelig, at min videre forbindelse til Attu med Disko Lines båd afgår onsdag morgen kl. 8.00 fra Aasiaat, og at det er den eneste ugentlige forbindelse. Det hjælper mig fedt at komme til Ilulissat – hvordan kommer jeg videre, eller hvem skal betale en uges ophold på hotel i Aasiaat? Han forsøger endnu engang, om de kan få flyet til at mellemlande i Aasiaat på vej til Ilulissat, men piloterne har ikke mere flyvetid i dag, og så er det som altid den mindste by, der droppes. Jeg kan komme til Ilulissat og videre til Aasiaat næste dag med ankomst kl. 12.30.

Jeg ringer til elektriker Bjarne. "Dav, det er Kåre Hendriksen – kan du huske mig?" Øh. "Lederen af STI-skolen i midten af 1990'erne." Noget dæmrer. "Har du noget arbejde nede i Kangaatsiaq distrikt, eller kan jeg chartre en tur?" *Båden er taget op for vinteren. Vi forsøgte for nylig at flytte det grønlandske grundfjeld med propellen, så begge blade knækkede. Men prøv Aasiaat VVS. Jeg tror, de har noget i Niaqornaarsuk, og EMJ har vist noget i Iginniarfik.* "Flot – tak skal du have." Jeg får fat i Jens fra EMJ, som jeg aldrig tror, jeg har mødt. De skulle ganske rigtigt have nogle folk til Iginniarfik onsdag morgen, og jeg kunne da godt komme med, hvis jeg kunne nå til Aasiaat i løbet af formiddagen. Jeg fortalte, at flyet fra Ilulissat først ville lande kl. 12.30, om de kunne vente? Så skulle det da ikke være senere.

Jeg begyndte at se frem til et godt måltid og en god seng på Hotel Artic, og så kunne jeg tilmed næste morgen lige nå ned og hilse på Flemming på tankanlægget og Elke på sit turistkontor. Ved skranken i Ilulissat tjekkede jeg lige forbindelsen videre næste dag og fik at vide, at afgangens var flyttet til kl. 14.30. Jeg forklarede endnu engang min nød, og at jeg lige havde aftalt en bådcharter onsdag fra Aasiaat mod syd, men at jeg skulle være der senest kl. 12.30. En venlig sjæl i køen fortalte, at politikutteren skulle til Aasiaat med to arrestanter, og at jeg måske kunne komme med, så jeg løb ud i ankomsthallen for at finde en betjent. Jo, hvis arrestanterne accepterede, og skipper gav lov, kunne jeg da godt komme med, men de havde ikke plads i bilen. Ind i en taxa med mig og mit habengut og ned på havnen, hvor det var en bedre cross country-øvelse ud over paller, skibe og fortøjninger til politikutteren.

Da vi gik ud af havnen kl. 19.30 i bælgmørke, stod jeg og talte med skipper, medens han i projektørlyset zigzaggede ind mellem skosser og isfjelde, og fri af den værste is kunne vi for alvor mærke, at den stive vind fra vest havde givet buler på Diskobugten. Ved 23.30-tiden gik vi ind i Aasiaat, og jeg fik et lift med en politibil til Sømandshjemmet, hvor jeg tørnede ind efter 22 timers rejse fra Danmark.

Efter 6 timers søvn var det på benene igen. Noget hurtig morgenmad, og jeg ringede til Jens og fortalte, at nu var jeg i byen. Der blev meldt afgang kl. 8.30, så jeg nåede lige op i KNI og handle lidt. Sjovt at gense sin gamle hjemby i det tiltagende dagslys. En venlig sjæl fra Sømandshjemmet kørte mig og mit pikpak over i den anden ende af havnen, hvor jeg mødte Torben og de andre, der skulle til Iginniarfik i en lidt større, planende glasfiberbåd med indenbords motor med et rimeligt lunt lille lukaf. I de 15 graders frost var ruderne helt tilrimede, og

udsynet meget begrænset, så Torben sad sammenkrøbet hen over rattet for at kunne se gennem det lille felt, varmeblæseren kunne holde isfrit. På vej ud gennem Langesund passerede vi Disko Lines Aviaq Ittuk, der kun går sine 6 knob.

De skulle til Iginniarfik for at bære materialer fra pontonbroen op til en tilbygning til skolen, de var i gang med. Et projekt til 12 mio. kr. *Helt åndsvagt projekt – spild af penge. De skulle hellere lukke bygden. "Hvorfor?" Den er alt for dyr at holde åben. Fabrikken er lukket, og de får en masse børn. De har ikke andet at lave. "Ved I, hvad det koster?" Næ.*

"Hvad ville der ske, hvis de flyttede ind til en by?" De ville blive arbejdsløse alle sammen og komme på socialhjælp. "Er det bedre eller billigere?" Næ, det er det vel ikke.



Den lille skole i Iginniarfik er ved at blive udbygget. Iginniarfik, Kangaatsiaq, november 2011.

Udviklingspotentialer

Der bliver peget på flere udviklingspotentialer for Attu, hvor der primært peges på havets levende ressourcer som fisk og tang samt på at udnytte fiskeressourcerne bedre og i særdeleshed at undgå det spild, der foregår i dag, hvor det ikke er alle arter, der kan indhandles, og hvor det kun er fileterne og for stenbideren kun rognen, der anvendes. En anden central mulighed er en bedre lokal forarbejdning og forædling af produkterne frem for nu, hvor der udelukkende foregår eksport af råvarer, eventuelt som saltet fisk.

Ole: *Vi er ikke dygtige nok til at udnytte alle ressourcer i Grønland. På fiskefabrikken bruger de kun kødet – resten smider de bare ud. Vi kan lære af islændingenenes og færingerenes produktionsmåde. De bruger det hele. Forbedrer vi vores produkter, kan vi få mere for dem.*

Fabrikkens størrelse og kapacitet ses som en barriere for udvikling. Nu kan de indhandle havkat, men kun når der er plads, og i perioden, hvor der indhandles stenbiderrogn, stopper de indhandlingen af torsk, fordi frysekapaciteten er for lille. Derfor er der en del af fiskerne, der sejler til Sisimiut

eller Nuuk og indhandler, og så bliver de ofte i byen i en periode for at fiske derfra. Det er forklaringen på, at indhandlingstallene i Attu er så små, og at fiskernes egne oplysninger om indtjening ikke stemmer overens med indhandlingen, som det gælder for Karens og Olines mænd. En del af indtjeningen stammer fra indhandling andre steder og er dermed statistisk registreret det pågældende sted, men selv vurderer de, at der er fisk nok her.

Oline: *Der er ikke rigtigt plads på fabrikken. Der er fisk nok, så man kunne godt bygge en større fabrik. Vi har masser af muligheder her.*

Et andet område, der bliver peget på, er turismen, hvor nogle arbejder på at få gang i et lokalt initiativ. Ole skal på kursus sammen med to fra Niaqornaarsuk og en fra Ikerasaarsuk, og de vil samarbejde i distriktet, så turisterne kan komme rundt til de enkelte bygder og opleve det enkelte steds særheder og muligheder.

Ole: *Vi gør ikke noget for at tiltrække turisterne. Vi har gode muligheder for turister med fiskeri, rensdyrjagt, moskusjagt og natur, men vi ved bare ikke, hvordan vi skal gøre. Derfor skal vi på kursus. Det dur ikke, når der kommer nogen fra andre steder og bestemmer. Det er os, der skal gøre noget. Hvis der kommer nogen og siger, at I skal gøre sådan og sådan – så knækker det.*

Børn, uddannelse og fremtid

Der er forholdsmæssigt mange fra Attu, der tager en uddannelse, og i øjeblikket er det læreruddannelsen, der tiltrækker flest med 8 på den centrale (almindelige) læreruddannelse. Foruden Karen og endnu en, der er i gang med den decentrale læreruddannelse, og det er en del af forklaringen på det demografiske underskud blandt de yngre.

Det at tage en uddannelse indebærer at flytte for en periode, også hvis det er den decentrale læreruddannelse, og Karens mand og datter tager med til Nuuk, når hun skal et år på seminariet. Så håber han at få en licens som fanger i Nuuk og vil tage jollen med. Sidst hun var på skole, arbejdede manden på fabrikken i Nuuk, men han vil hellere fange.

Karen: *Vi vil gerne tilbage, hvis der er plads til mig på skolen. Ellers søger vi til Ikerasaarsuk, Niaqornaarsuk eller til andre bygder på kysten. Jeg kan godt lide at bo i bygder, da det er mere roligt og afslappende. Jeg savner ikke det, der er i Nuuk. Om sommeren har vi også en svømmehal her – i en sø – hvor vi lærer børnene at svømme. Jeg har også snakket med de andre lærerstuderende fra Attu. De vil også gerne tilbage, men her er mange lærere.*

Som forklaring på, at så relativt mange tager en uddannelse, peger de på forældrenes holdning, og at lærerne gør meget for at tale med forældrene om nødvendigheden af at tage en uddannelse og at give børnene ansvar og opgaver. En anden vigtig forklaring er, at her er mange uddannede lærere, ligesom det gælder for resten af Kangaatsiaq distrikt. Attu har 5 uddannede lærere, der kommer fra bygden, samt de to lærerstuderende på den decentrale læreruddannelse, der sammen dækker en lærerstilling. De unges muligheder for uddannelse bliver dermed medvirkende til, at flere end fødselsoverskuddet forlader bygden, og man kunne forvente, at det ville give en dobbelttydig holdning til uddannelse, der også indebar et ønske om, at de unge skal blive, men det blev ikke oplevet.

Oline: Folk flytter for at tage en uddannelse, og mange kommer ikke igen, da de får arbejde andre steder. Vi har jo ikke rigtigt noget arbejde, men der er nogle, som kommer igen efter deres uddannelse. Hvis de først har fundet sig en god bolig og et arbejde, så tager de ikke hjem. Det er vigtigt, at de tager en uddannelse.

Ole: Vores bygd bliver mindre, fordi folk flytter for at få arbejde, og de har mulighed for at uddanne sig. Det er godt for hele Grønland. Vi skal motivere de unge til at tage en uddannelse, selvom vi ved, at de ofte vil flytte. Det er ikke et problem, at folk flytter, hvis de får arbejde.

Ligesom i resten af landet er der en gruppe, der ikke får en uddannelse, og så er mulighederne begrænsede.

Karen: Nogle unge stopper i skolen og bliver her uden at lave noget. Når der er mange fisk, så arbejder de. Hvis de kunne få en jolle, så ville de måske fiske. Hvis faderen er fisker, så kan de fiske sammen med ham, men de unge kvinder – de har ikke noget. Nogle arbejder på fabrikken.

Uddannelse bliver set som noget positivt og en nødvendighed for den enkelte og samfundet, og befolkningen kunne derfor se det, at børnene i en tidlig alder skal forlade bygden, som et argument for at flytte til en større by. Det er der givetvis også nogle, der gør, men dem, jeg talte med, fremhævede bygden som et godt sted for børnene at vokse op og vurderede, at en opvækst her er tryggere og giver et stærkere familiesammenhold end en opvækst i byerne.

Ole: Det er godt for børnene at bo i bygden, så de er mere tæt knyttet til os. Jeg har arbejdet i Nuuk i huset for svigtede børn, som der er mange af i Nuuk. Jeg oplever, at mange af de svigtede børn kommer fra byerne. Det er nok, fordi forældrene i byerne arbejder så meget, så de ikke kan passe deres børn. Hvis man bor i en bygd, så passer man sine børn. Vi har rigeligt af tid til dem.

Karen: *Min datter på 7 år kan bedre lide at være her, fordi hun kan lege ude. Da vi var i Nuuk, kunne hun ikke være ude og lege – det var for farligt. Hun bliver træt af at være i en by. Det var meget stressende for os.*

Der bliver gjort noget for at styrke børns og voksnes trivsel som fritidsklubben, der holder åbent for forskellige aldersgrupper i løbet af eftermiddagen og aftenen, og befolkningen og bygdebestyrelsen prøver at få stablet et nyt forsamlingshus på benene som erstatning for det gamle, der er lukket pga. asbest. Befolkningen i Attu har for nogle år tilbage haft ry for at drikke en del, og indbyggerne i de øvrige bygder og Kangaatsiaq refererede også til det som et aktuelt problem. Men der er blevet gjort en indsats, som efter deres egen vurdering har båret frugt, og nu forsøger de at tage problemerne i opløbet, hvis der er forældre, der begynder at drikke.

Oline: *Hvis vi ser, at et barn ikke har det godt, så må vi sige det til forældrene. Nogle familier har problemer, som socialen må tage sig af. Vi har ingen tilfælde, hvor socialen har flyttet barnet. Jeg tror, at det socialt fungerer bedre i bygden end tidligere.*

Problemerne er dog ikke helt væk, og der er formodentlig en tendens til at underdrive dem, for den danske sygeplejerske Lisbeth, der vikarierede nogle måneder i bygden, kunne fortælle, at der stadig er alkoholproblemer og enkelte unge, der ryger hash, samt at hun havde behandlet en enkelt kvinde for alkoholrelateret vold. Men hun kunne også bekræfte, at der lokalt gøres en indsats, og at der foregår mange gode sociale aktiviteter som to sportsklubber, korsang, syning, Røde Kors, Anonyme Alkoholikere mv.

Under samtalen med Ole lykkedes det at få belyst et område, der ellers er meget tabubelagt.

Ole: *Jo, vi har også omsorgssvigtede børn. Vi henvender os til socialmedhjælperen i kommunen. Før i tiden har vi haft problemer med sexmisbrug af børn. De, der gjorde det, er flyttet herfra.*

Holdningen til centralisering

Mit ophold i Kangaatsiaq faldt sammen med en debat i medierne om bygderne, og at de er dyre, samt Naalakkersuisuts (landsstyrets) overvejelser om udfasning af jollefiskeri, der blev refereret i dele af pressen. Generelt var det oplevelsen, at stort set ingen var informeret om diskussionen om udfasning af jollefiskeri. Til gengæld kom de selv ind på de generelle centraliseringstiltag og udtrykte frustration over forringelserne i serviceniveau og de højere leveomkostninger samt over tonen i debatten, hvor mange oplevede, at der bliver set ned på bygdebefolkningen.



For Attu har fisk og fangst altid været afgørende for livsgrundlaget, og bygden har en god lokalisering i forhold til fangst- og fiskepladser. Attu, Kangaatsiaq, november 2011

Ole: Hvis vi ser på enspris-systemet, som bør fortsætte, så er det blevet markant dyrere at bo i bygderne. Det kan vi se på el-prisen, vandprisen, varerne fra butikken. Det er en af grundene til, at folk flytter.

Oline: For dem, der ikke har et arbejde, er ophævelsen af den ens pris et problem, men de, der er i arbejde, har råd til at tage til Aasiaat eller Kangaatsiaq og købe ind.

Ole: I radioen siger de, at bygderne er for dyre, og at landet ikke kan køres på den måde. Så tror mange, at vi i bygderne er tom bagage.

Oline: Vi kan ikke bo i byen alle sammen, for der er ikke arbejde til alle. Hvis alle flyttede til byen, ville måske en tredjedel få et arbejde.

Ole: Vores land er så stort, og befolkningen ikke så mange. Vi skal udnytte ressourcerne rigtigt. Hvis mange flytter til f.eks. Ilulissat for at fiske hellefisk, så vil der blive mangel på hellefisk, og dette er ikke godt. Hvis vi bruger alle dele af kysten, så skal det nok gå. Det er ikke en god ide at reducere antallet af joller. Det er bedre at forbedre fiskefabrikkerne og vores joller og at skabe arbejde. Hvis alle blev flyttet til en by, så ville mange blive arbejdsløse og skulle henvende sig til de sociale myndigheder – så ville vi få sociale problemer – så mister vi dem for samfundet. Det er ikke godt. Det er bedre, hvis bygdebefolkningen selv finder deres levevej.

Nogle i Attu kan stadig huske, dengang de blev flyttet til Attu som følge af den danske stats centraliseringer og de menneskelige problemer, det medførte, og der bliver talt om konflikter og om at blive holdt udenfor.

Ole: Da vi flyttede fra Aqigsserniaq til Attu, fik vi – og hvad kalder man det på dansk – vi blev kaldt indvandrere, der nassede, og vi fik mange problemer og konflikter. Hvis man tvinger nogle til at flytte, vil det ikke gå godt. Så hvis bygder skal lukkes, skal det være frivilligt.

Udviklingsmuligheder

Udviklingsdynamikken i Attu er dobbelttydig. På den ene side er der foregået en gradvis affolkning på 37 % i perioden 1977 til 2012, der indikerer en afviklingsdynamik. På den anden side opfattes fraflytningen ikke som noget negativt, men som et positivt resultat af, at folk er flyttet efter uddannelse og arbejde andre steder.

Samtidig vurderer befolkningen, at bygden har gode udviklingspotentialer, og at en udvidelse af indhandlingsanlæggets kapacitet, kombineret med en højere grad af forædling af råvarerne, vil forbedre erhvervsgrundlaget. Og som en relativt afgørende faktor for udviklingsdynamikken er der flere af de unge, som er i gang med en uddannelse, der ønsker at vende tilbage og bruge deres uddannelse til at udvikle bygden. At Attu opfattes som et positivt tilvalg, kan også ses ved, at skolen er fuldt bemandet med uddannede lærere, der fortrinsvis kommer fra bygden, ligesom det gælder for de øvrige stillinger, der kræver en uddannelse, som sundhedsstationen, butikken mv., og at disse stillinger ikke er præget af en aldersdemografisk udfordring, hvor de nuværende lærere mv. er på vej på pension, men repræsenterer en god spredning.

Direkte adspurgte var der ingen i bygden, der stillede spørgsmål ved, om den ville eksistere om 30 år. Derimod var forventningen, at der ville foregå en positiv udvikling, hvor der ville opstå flere arbejdspladser, knyttet til at udnytte områdets levende ressourcer og øvrige potentialer.

Ikerasaarsuk

Ikerasaarsuk blev anlagt som boplads omkring 1900 og er en af de få bopladser, der har overlevet G60-perioden uden at få status af udsted (131). Der har flere gange været ønsker om at nedlægge bopladsen, dog aldrig fra befolkningen selv. Allerede i 1916 ønskede det daværende Igíniarfik (Igínniarfik) kommuneråd bopladsen nedlagt, angiveligt fordi befolkningen ved Ikerasaarsuk benyttede nogle fangstpladser, som befolkningen i Igíniarfik oplevede var deres. Og i Grønlandsstyrelsens og senere Grønlandsministeriets planlægning var Ikerasaarsuk ikke indtænkt. Trods det holdt befolkningstallet sig nogenlunde stabilt omkring 50-60 fra 1930'erne og frem til hjemmestyret.

Den manglende udstedsstatus betød, at der ikke var ansat en udstedsbestyrer eller jordemoder, og at der ikke fandtes en butik eller andet, men der blev dog bygget et skolekapel i 1930, hvor en af fangerne fungerede som kateket, og senere blev der bygget et salteri og fiskehus (131).

I perioden op til hjemmestyret var det flere gange på tale at lukke Ikerasaarsuk, men befolkningen trodsede de administrative udmeldinger, og i stedet

byggede de bedre huse af krydsfinerplader – først et enkelt, men hurtigt fulgte flere efter, og så blev det sværere at tage en definitiv beslutning om at lukke bygden.

Også i hjemmestyrets første år lå Ikerasaarsuk langt nede på prioriteringslisten, og bygden fik først et elværk i 1992, hvor befolkningen indtil var henvist til petroleumslampe og Petromax. Der var dog til sidst enkelte, der havde en lille generator til eget elforbrug og lidt løse ledninger til andre huse. Først i 1993 fik Ikerasaarsuk en butik, og indtil da måtte befolkningen proviantere i Iginniarfik 13 km mod øst, hvor de gik eller kørte slæde og snescooter over fjeldet, og når føret ikke tillod det, sejlede de til Attu eller Kangaatsiaq.

Ikerasaarsuk har ikke nogen beskyttet havn, men dybgang til store skibe, og den manglende beskyttede havn er formodentlig en del af forklaringen på, at stedet ikke blev prioriteret af handlen og administrationen, men bostedet har god fangst og fiskeri og ligger på det punkt bedre end Iginniarfik, fordi isen går tidligere om foråret. I dag har Ikerasaarsuk en god kaj (havn), men når der er optræk til blæst, flytter fangerne deres joller over i "nødhavnen".



Indbyggertallet har været støt stigende gennem hjemmestyreperioden med et beskedent fald de seneste år, og kønssammensætningen har udviklet sig positivt fra 80 kvinder pr. 100 mænd i 1977 til 104 kvinder pr. 100 mænd i 2012. Når det gælder så små bosteder, vil der altid være tale om udsving i alders- og kønssammensætningen, hvor enkeltpersoners til- eller fraflytning giver store statistiske udslag, ligesom tilfældigheder i fødselsfordelingen mellem drenge og piger i en årgang gør det. I 2010 har Ikerasaarsuk ingen indbyggere i alderen 35 til 39 år, men som en del af forklaringen indgår, at der er tale om små fødselsårgange.

Livet som jollefisker og fanger kan være hårdt, så i 2010 har Ikerasaarsuk ingen mænd over 64 år. Der ses en kvindemangel i aldersgruppen 54 til 70 år, der delvist kan føres tilbage til nogle små pigeårgange, men som også afspejler en fraflytning.



Erhvervsgrundlag

Det altdominerende erhverv i Ikerasaarsuk er fiskeri og fangst. Ud af den samlede befolkning i den erhvervsaktive alder på 59 personer er de 20 fiskere, seks-syv arbejder på fabrikken, to er dagplejemødre, en er støtteperson for handicappede, en arbejder i en lille kiosk, syv i skolen og fritidsklubben, en på kommunens filialkontor, en i servicehuset, tre i KNI Pilersuisoq (butik, post, havn, heliport mv.), et par stykker på sundhedsstationen og hos hjemmehjælpen, et par med dag- og natrenovation og en på elværket. Der er en lille håndfuld førtidspensionister, der efter sigende har betydeligt nedsat arbejdsevne, og de resterende er hjemmegående.

I 2008 dækkede den offentlige hjælp, der anvendes som kompensation for ledighed, knap to årsværk, der primært gik til supplerende hjælp til deltidsansatte samt fabrikkens personale i perioder, hvor indhandlingen var lukket. Omregnet giver det en ledighed på godt 3 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder, og Ikerasaarsuk har med andre ord stort set ingen ledighed.

Royal Greenland har et indhandlingsanlæg, hvor indhandlingen gennem de seneste år har været reduceret til torsk, uvak og stenbiderrogn. Den samlede fangst for 2010 havde frem til 1. november været på 185.000 ton, hvoraf de 123.000 ton var torsk, 16.112 ton uvak og 44 ton stenbiderrogn, og den samlede udbetalte indhandlingssum var på 1.554.000 kr. (172).

Erhvervssammensætningen betyder, at stort set alle 27 husstande er involveret i fiskeriet, og de fisker og fanger godt.

Interviewede

Under opholdet i november 2010 blev der gennemført længerevarende interviews med:

- Marie, der arbejder på kommunens filialkontor, og som er i trediveerne og er gift med en fisker, der kommer fra Attu.
- Ejner, der er dansker og kom til Grønland i 1960'erne som ung håndværker. Han har været elværksbestyrer i Ikerasaarsuk, siden bygden fik et elværk i 1992.
- Lars, der har været fabriksleder siden midten af 1960'erne.
- Et gruppeinterview med Egede, som er fisker og i midten af halvtredserne. Egede og familien har oplevet G60-politikens centraliseringer, hvor forældrene blev flyttet fra en mindre boplads, og han selv som voksen oplevede, at han og familien gennem tre år var de sidste i Tununnaq, inden de i 1980 flyttede til Ikerasaarsuk; Agnete, der er timelærer på skolen, omkring halvtreds og Ikerasaarsuks repræsentant i den fælles bygdebestyrelse for Niaqornaarsuk, Iginniarfik og Ikerasaarsuk; Anthon, der er fisker og i trediveerne.
- Endvidere havde jeg flere længere samtaler med det danske lærerpar Stephen og Elin, der har været lærere i Ikerasaarsuk siden 1992.

Maria: *Han tjener omkring 200.000 kr. om året. Nogle år mere, andre år mindre. Hvis de lukker fabrikken, så vil han til Ilulissat og fiske hellefisk, men med små børn er det ikke godt at være for lang tid væk hjemmefra.*

Egede: *Der er sket store forandringer. Vi har fået havn (mole), så de store skibe kan komme ind. Desuden har vi fået butik, elværk og skole med gode lærere.*

Og alle i bygden var enige om, at de uden problemer kunne fiske langt mere, og i modsætning til andre distrikter er det ikke kvoterne, der sætter grænsen. Den store flaskehals for fiskeriet er fabrikkens manglende frysekapacitet, der ikke engang er tilstrækkelig i den periode, bygden besejles, og hvor den indhandlede fangst afhentes af bygdeforsyningsskibet fra Aasiaat hver 14. dag. I perioden fra januar til april, hvor der ikke sejles, fordi isen lukker til op mod Aasiaat, slår frysekapaciteten slet ikke til. Det betyder, at jollefiskerne i den periode indhandler i Kangaatsiaq, hvis vejret tillader det, men kapaciteten i Kangaatsiaq er også for lille, så der er restriktioner på, hvor ofte og hvor meget de må indhandle. De indhandler også i Kangaatsiaq den resterende del af året, fordi fabrikken pga. kapaciteten periodisk fastsætter et indhandlingsloft samt en begrænsning for den enkelte fisker om alene at indhandle hver anden dag.

Ejner: *Her i bygden er der 25 bundgarn, men Royal Greenlands fabrik kan ikke klare al fisken. Det er legoklodser, de leger med om foråret – Royal Greenland,*

de magter det sgu ikke. Hvis fiskerne ikke kan indhandle her, så fylder de jollerne op og sejler fiskene til Kangaatsiaq – sådan er det, det er der ingen, der piber over. Så aftaler de, at de kun må bruge to garn hver. De kunne drukne fabrikken i fisk. Det kan fiskerne fra Ikerasaarsuk også med Kangaatsiaq. Jeg er ved at tro, at de kunne indhandle 10 ton hver dag i Kangaatsiaq, hvis de fik lov til det.

Lars: Hvis vi havde et stort kølerum, kunne vi måske indhandle 500.000 ton om året her fra Ikerasaarsuk og Iginniarfik.

Egede: Fabrikken indhandler kun torsk og uvak og stenbiderrogn fra maj til juni – der er masser af fisk, havkat, rød fisk. Vi fanger mange ising, når vi fanger stenbider, men vi kan ikke indhandle dem. Vi kan fange mange andre fisk.

Agnethe: Det ville være rigtigt godt, hvis fabrikken ikke kun tænkte på fisk og enkelte arter. Den skal også se på andre arter, f.eks. sæler og dyr på land – og tang.

Lars: Fra 2000 til 2007 indhandlede vi hellefisk, rød fisk og havkat – og sejlede det til Kangaatsiaq. Men det gør vi ikke længere. Hvis vi fik en større fabrik, kunne vi måske indhandle 20 ton havkat og 10 ton rød fisk.

Fabrikken er gammel og nedslidt. Den blev renoveret i begyndelsen af 1990'erne og har været i brug siden, og den anvender fortsat et gammelt ammoniak anlæg til fryselageret, der er voldsomt dyrt i drift, og som Lars vurderer, var et fejlindkøb fra starten. Han var med til at købe et komplet fryseanlæg til Oqaatsut, som kostede stort set det samme som et års drift af Ikerasaarsuks anlæg.

Befolkningen i Ikerasaarsuk har flere gange forsøgt at overtage fabrikken med henblik på en udvidelse af produktionen og kapaciteten, men Royal Greenland har afvist at overdrage den. Det er deres vurdering, at grunden til, at fiskerne ikke må overtage den, er, at fabrikken ligesom resten af Royal Greenland er voldsomt belånt.

Fiskerne oplever, at de er fanget i en fastlåst situation. Der ligger indimellem et indhandlingsskib, hvor de kan indhandle eksempelvis stenbiderrogn til bedre priser, men hvis de gør det, truer Royal Greenland med at lukke fabrikken, og der er ingen garanti for, at der ligger et indhandlingsskib, eller hvor længe det ligger de enkelte gange. Af min dialog med Royal Greenlands ledelse i foråret 2012 fremgik det, at deres incitament for opretholdelsen af indhandlingsanlæggene i Ikerasaarsuk og Niaqornaarsuk primært var stenbiderrognen.

Agnethe: Hvis man kunne indhandle de arter, der er i størst mængde, kunne man indhandle meget mere. Det er let at stille om for fiskerne, hvis de ved, hvad de skal fiske efter – også i perioder at gå over til at fange sæl.

Egede: Vi får nogle gange at vide, at i dag kan du indhandle to kasser – så smider vi tilsammen måske 10 ton levende fisk ud. Det er spildt arbejde.

Ejner: Det kan da ikke passe, at man må nøjes med at sætte 5 bundgarn ud af 25. Man må da gøre noget. Jeg kan da godt forstå, at de snakker om, at de vil have fat i Qeqertaq Fisk – de har et indhandlingsskib liggende oppe i Langesund (ved Aasiaat) – så må det sejle herved og indhandle en eller to gange om ugen. Man vil aldrig få lov til at udvide fabrikken eller lave mere forarbejdning. De vil aldrig frigive fabrikken, fordi de er så store, at de kan bestemme det hele. Det er Royal Greenland, der bestemmer, og det er også politisk bestemt.

Egede: Det er politisk bestemt, hvor fabrikkerne ligger. Når der er arbejdsløshed i en by, skal der være en fabrik der. Politikerne beslutter, at fabrikkerne skal ligge, hvor folk bor – ikke hvor fiskene er.

Det, der statistisk registreres som fangst for Ikerasaarsuk, er det, der indhandles i bygden, men når fiskerne indhandler i Kangaatsiaq, registreres det der, og tilsvarende når de indhandler til et indhandlingsskib, registreres det som indhandlingsskib uden lokalitetsspecifikation. Det betyder, at Ikerasaarsuk er registreret for langt mindre fisk, end bygden reelt bidrager med.

Der er en tilsvarende problemstilling omkring deres fangst, og det gælder for alle byggerne i distriktet, at de fanger langt mere, end der registreres, specielt når det gælder sæler. Det er meget vigtigt at forstå, at den manglende registrering ikke er et bevidst forsøg på at snyde nogen, men her er tale om en befolkning, der gennem årtier har oplevet, at centraladministrationen, hvad enten det var danskerne eller hjemmestyret, mest af alt ønskede bostederne lukket. Her er en massiv oplevelse af ikke at blive hørt og ikke at blive prioriteret: "Hvorfor skal vi så fortælle dem, hvad vi fanger?" "Vi så det med rensdyrene, hvor de pludselig (i slutningen af 1990'erne) stoppede fangsten, selvom vi sagde, at der var masser af rensdyr. Så døde rensdyrene af sult om vinteren, fordi vi ikke havde fanget nok."

Det er kendt i hele Diskobugten og i Sisimiut, at fangerne i Kangaatsiaq distrikt fanger godt, og det er ofte dem, der leverer til institutioner og hoteller og sælger på brættet, men ofte indgår det ikke i den officielle økonomi – ikke for at snyde, men hvorfor skulle vi dog registrere det?

Når beslutningstagerne baserer deres forståelse af distriktet på tilgængelige statistiske data og skatteindberetninger, går de ganske enkelt galt i byen, og beslutninger tages på et mangelfuldt grundlag.

Ejner: Vi er 100 mennesker, og de omsætter for 2,5 mio. kr. om året plus alt det, de sælger fangst for. Det er måske 3 mio. kr. – ja, det ved du godt, meget af det er jo sort. Man holder sig til tal og statistik, og så har de kun

solgt for 70.000 kr. hver, men de har måske solgt for 70.000 kr. ved siden af. De tal, de i Nuuk tager beslutninger ud fra, er fejlbehæftede. Vi har fisket for meget mere, end fabrikken opgiver.

Agnethe: *Vi ved ikke, hvad de beslutter nede i selvstyret. Vi får ikke noget at vide. Vi får meget forvirrende beskeder om, hvornår vi må fiske, og hvornår det skal stoppe. Nogle gange så kommer der lige en ekstrakvote på en art, og så forsvinder den igen. Det er meget forvirrende, og fiskerne kan ikke planlægge. Ingen ønsker at give os klar besked om, hvad det er, der skal ske. Hvis man skal indhandle torsk, så betaler man 1.500 kr., men de kan ikke få pengene tilbage, hvis indhandlingen stopper.*

Nye udviklingspotentialer

Ikerasaarsuk ligger ligesom Niaqornaarsuk og Attu på grund af strøm- og vejrforhold i et lokalt åbentvandsområde, der kun sjældent fryser til, og det betyder, at de kan fiske (stort set) hele året. Men distriktet besejles ikke fra januar til april/maj, fordi det historisk set har hørt under Aasiaat, og besejlingen foregår derfra, hvor der normalt er lukket vand i en relativt lang periode. En mulighed ville være at besejle Kangaatsiaqs bygder fra Sisimiut i vinterperioden.



Indhandlingsanlægget har alt for lille frysekapacitet til de mange fisk, bl.a. torsk, der kan fiskes i området. Ikerasaarsuk, Kangaatsiaq, november 2011.

Alle i Ikerasaarsuk var enige om, at bygden har store potentialer på grund af de gode fiske- og fangstmuligheder. Der var en udbredt forventning om, at hvis der bliver sikret en større frysekapacitet og helst bygget en ny fabrik på det relativt flade område ved nødhavnen, hvor de vurderer, at der er let adgang til rigelige ferskvandsressourcer og tilstrækkelig dybgang til store skibe, vil bygden fortsætte den hidtidige positive udvikling med befolknings-tilvækst og det, som de selv oplever som god økonomi.

Egede: *Vi vil gerne overtage fabrikken og drive den selv. Hvis vi kan købe den selv, og hvis den kan gøres større, kan det betale sig at indhandle. Det er vigtigt, at man kan fiske og lande fisken lokalt, så der bliver arbejde til*

dem på land. Man har en dårlig fornemmelse, når der ligger et indhandlingsskib herude, og folk går ledige herinde.

Agnethe: Det er rovfiskeri, når der kommer indhandlingsskibe fra andre lande og andre steder i Grønland, for det går ud over befolkningen, der bor her.

Antho: Folk her har lyst, men Royal Greenland vil ikke sælge deres fabrik. Vi mangler oplysninger – som bygdebeboere er vi meget uoplyste – vi kender ikke de forskellige muligheder, der er. Hvis vi kendte mere til mulighederne, kunne vi bedre få ting til at lykkes. Hvis der skal bygges bedre fabrikker, skal initiativet komme fra de enkelte bygder, men byggerne skal have hjælp udefra, for vi kan ikke selv klare at bygge nye og bedre fabrikker. Hvis der kommer en større fabrik, vil der flytte flere til Ikerasaarsuk.

Agnethe: Der kommer også folk fra andre bygder for at arbejde på fabrikken, så nu bor de her. Med en større fabrik kan der være nogle, der arbejder om morgenen og om aftenen. Nogle af dem, der arbejder i kommunen og kun har 2-3 timer, vil gerne arbejde på fabrikken om aftenen. Fabrikschefen har aldrig haft problemer med at få arbejdskraft til fabrikken.

Med de store fiske- og fangstpotentialer er det havets levende ressourcer, der fokuseres på som potentielle udviklingsmuligheder. Et område som turisme kommer også på tale, men kun som et supplement – turisterne skal da være velkomne og vil blive behandlet godt, men det er ikke det, der satses på.

Befolkningen oplever centraladministrationen som en barriere for videre vækst og udvikling.

Agnethe: Vi har spurgt direktoratet, om de vil komme og fortælle os, hvordan man fisker og tørrer tang, men vi har ikke fået noget svar. Bygdebestyrelsen skriver ofte til kommunen eller selvstyret. Vi skal altid skrive 10 gange, før vi får svar. Det er derfor, vi skal have en fiskerådgiver. Vi ved ikke, om det er, fordi vi skriver fra en lille bygd, eller om det gælder alle bygder.

En ting er at have de nødvendige naturgivne ressourcer for et bosted, men der skal også være de menneskelige ressourcer til at drive det.

Ejner: Der er bygder, som går i stå, fordi de mangler en "motor". Jo, motorerne er dem, der sætter gang i jagt og fiskeri. Man skal sende nogen ud i bygderne, der kan hjælpe motorerne i gang. Som inde i Iginniarfik, der mangler en motor til at trække læsset.

Ejner: Vi er så heldige, at vi har mange motorer til at trække. Det er ikke fabrikken, der er motoren – hold nu op, for hvis fabrikken ikke var her, så indhandlede fiskerne 44 ton stenbiderrogn andre steder. Fiskerne er nødt

til at indhandle her, for ellers lukker Royal Greenland sku fabrikken. Statistikken siger, at de fanger 130 ton torsk. Alle de fisk, der ikke bliver indhandlet i bygden, bliver indhandlet til indhandlingsskibe og andre steder og indgår derfor ikke i fabrikkens regnskab. Og det er nok lige så meget, som der bliver indhandlet i bygden.

Uddannelse og børn

Uddannelsesmæssigt klarer børnene fra Ikerasaarsuk sig rigtigt godt. For indeværende er seks i gang med en gymnasial uddannelse, og inden for de seneste fem år har to afsluttet en studentereksamen. Elin og Stephen peger på den store forældreopbakning som den vigtigste forklaring, hvor børnene opmuntres hjemmefra til at tage en uddannelse.

Modsat er der flere, der peger på, at det at have haft et stabilt og engageret lærerpar gennem knap 20 år har stor betydning for skolens funktion, så der er formodentlig tale om et positivt samspil mellem læreres og forældres indsats.



Ikerasaarsuk er et af de steder i Grønland, der i forhold til indbyggertal leverer flest studenter. Ikerasaarsuk skole, Kangaatsiaq, november 2011.

Stephen understreger, at den enkeltes evner også har stor betydning for uddannelsesvalg og muligheder, og han forudser, at der vil gå nogle år, før der igen kommer mange studenter fra Ikerasaarsuk, fordi den nuværende teenagergruppe på skolen er knap så bogligt stærk.

Det er et problem, at der ikke er så mange job til kvinder. Maria vurderer, at kvinderne gerne vil arbejde på fabrikken, hvis den bliver større.

Maria: *De unge, som kan klare sig selv, flytter for at få en uddannelse og et arbejde. De, der ikke flytter, er dem, der ikke kan få en uddannelse. De får børn og vil gerne blive boende. De unge mænd fisker, men de unge kvinder kan ikke finde arbejde og flytter til storbyen.*

Trods det at mange unge kvinder flytter, har det ikke været svært for de unge mænd at finde koner, for på grund af de tætte familierelationer skal de fleste alligevel søge uden for Ikerasaarsuk, og mændene herfra er kendt som arbejdsomme og ædruelige. Hvor det i nogle bygder opleves som et problem for mænd at flytte til udefra, bl.a. fordi de ikke kender fangstområdet og de bedste fangstmetoder til området, opleves det ikke som et problem her, hvor der er en del mænd, der er flyttet til. Det lykkedes ikke at finde en forklaring på, om det skyldes, at tilflytterne kommer fra nærliggende bygder med kendskab til distriktet, om det er, fordi de lokale er bedre til at hjælpe og integrere, fordi de selv opfatter Ikerasaarsuk som et tilflyttersted i vækst, der har plads til og brug for flere gode fiskere, eller fordi Ikerasaarsuk tiltrækker ressourcestærke. Formodentlig vil der være tale om en kombination.

Bygd kontra by

Ikerasaarsuk har kæmpet mod de skiftende centraliseringstendenser, og det er nok ikke for meget at hævde, at bostedet i perioder har eksisteret på trods. Der er også flere af indbyggerne, der personligt har oplevet de seneste bygdelukninger, og på grund af dem er de flyttet flere gange. Flytninger og lukninger er blevet oplevet som traumatiske og som noget, der tenderede til tvang.

Egede: *Vi vil have lov til at forsvare den måde, vi lever på. Hvis Ikerasaarsuk, Iginniarfik og Niaqornaarsuk flyttes til Aasiaat eller Qasigiannguut, vil det ske med store menneskelige omkostninger. Folk vil blive arbejdsløse, og derfor vil det være meget dyrere for samfundet. Der er fremtidsmuligheder her, fordi der er råvarer i havet. Det vil være muligt for flere at bo her, hvis man byggede en fabrik.*

Agnethe: *Jeg vil forsvare den måde, vi lever på nu. Noget af min familie er jollefiskere. Den fangstkvalitet, de kommer hjem med, er meget bedre end det, man fanger fra kutterne. Hvis vi skulle til at flytte og forlade det hus, vi har bygget, ville det være uværdigt. Vi har ikke en uddannelse, der kan bruges i en by.*

Anthøn: *Vi skal vise, at vi har lyst til at arbejde videre med den udvikling, der blev sat i gang, da de byggede havn, elværk og butik – da man gik væk fra G60- politikken. Så vil vi kunne vise politikerne, at der findes et helt andet billede af, hvad man kan, og hvad man vil – i stedet for bare at*

opfatte bygdebeboere som nogle, man kan flytte rundt på, som man vil – som noget, der bare driver rundt og ikke selv kan. Vi kan i virkeligheden en hel masse selv.

Agnethe: Selvom vi sender nye ideer til noget, der kan udnyttes – så får vi ikke svar. Vi får ikke hjælp. Her er masser af fisk, men fabrikken kan ikke indhandle alt det, de fanger. Vi skal have lavet en helt ny og større fabrik.

Ejner: Hvor meget bidrager de 14.000 indbyggere, der bor i Nuuk, til samfundet? Jeg spørger igen – hvor meget bidrager de til samfundet? De æder sgu bloktilskuddet. Der kommer hvert år en stor flyvemaskine, som smider alle tusindkronesedlerne ned i Nuuk. På vejen smider den nogle femhundredekronesedler ned i Qaqortoq, Sisimiut og Ilulissat, og på vej ned taber den nogle hundredekronesedler over Qeqertarsuaq og Maniitsoq. Bygderne får ikke en skid – det er kun småpenge. Mange i Nuuk bidrager ikke med noget samfundsmæssigt. Selvfølgelig skal der være en administration, men se Færøerne – her i Grønland er administrationen 10 gange så stor eller mere. Det er tåbelige danske embedsmænd, der rådgiver politikerne. Jeg vil vove den påstand, at 80 % af dem kunne aldrig få arbejde i Danmark.

Under samtalerne var vi inde på nogle af de seneste års rapporter om den grønlandske økonomi og i særdeleshed de rapporter, der omhandler bygdernes situation og økonomi (42; 82; 86). Generelt havde dem, jeg talte med, ikke kendskab til rapporterne og beklagede sig over det, de oplevede som et meget dårligt informationsniveau, og over, at de større rapporter stort set aldrig oversættes til grønlandsk. Det, der oversættes, opfatter de som dårligt oversat og meget svært at læse. Vi var også inde på drøftelserne i Naalakkersuisut (landsstyret) om udfasning af jollefiskere, som de ikke kendte til, og som udløste en særdeles skarp reaktion.

Egede: Det vil være en stor fejl at stoppe jollefiskeriet. Det vil gå ud over kvaliteten. Når vi kommer på indhandlingsskibene, kan vi se, at de fisk, der kommer fra kutterne, er bløde fisk. En jolle kan hurtigt komme frem og tilbage til fiskestederne og levere førsteklases kvalitet til fabrikkerne.

Agnethe: Det er, som om der ikke er brug for lokalpolitikere, fordi undertrykkelsen er så stor ovenfra. Det, at kvoterne skal tages fra jollefiskerne og gives til de store kuttere, det er ny viden her. Det er der ingen, der har sagt til os. Hvem skal egentlig betale for min familie, hvis vi ikke kan fiske mere, og fabrikken skal lukkes? Det vil være en meget dum beslutning, hvis jollefiskeriet udfases. Det vil blive meget dyrere for hele samfundet – hvis folk bare skal gå rundt her og lave ingenting.

Egede: Hvis de siger, at vi ikke må fiske med jolle – så er de sindssyge i hovedet. Man bliver betragtet som en hund. Hvis man ikke gider den mere, kan man bare smide den væk. [...] Vi har betalt vores huse, og vi kan bo billigt her, fordi det eneste, vi skal betale, er el, varme og renovation.

Agnethe: Det kan ikke være i overensstemmelse med hele landets interesse, hvis man tager jollefiskerne ud. Det er en stor gruppe, der sættes ud af spillet, og som vil få en tilværelse, som de ikke er egnede til. Arbejde i mineindustrien kræver, at man kan engelsk. Det er meget svært at tro, at nogen herfra skulle kunne arbejde der. Det kan godt være, at det er til fordel for landet – men det er ikke til fordel for folk her.

Ejner: Hvis man slår bygderne ihjel, så mister Grønland sin identitet. Uden bygd – uden kultur.

Der blev kredset meget om de menneskelige, men også kvalitetsmæssige konsekvenser af en øget overgang til større fartøjer og øget brug af trawl, og flere var meget bekymrede for, om det vil gøre udnyttelsen af de lokale ressourcer mindre bæredygtig.

Anthøn: Kutterne er et problem, for de rydder alt med deres trawl, medens jollefiskeriet er meget mere skånsomt. Kutterne tager også fiskeyngel.

Agnethe: Hvis der ikke bliver drevet rovfiskeri, så vil det godt kunne styres her. Så er her fisk nok til en større fabrik. Hvis folk kommer udefra, kan de nok være fristet til at drive rovfiskeri, men hvis det er folk herfra, er vi nok bedre til at passe på ressourcerne.

Det at de større kuttere, der skal fiske udenskærs, kommer ind i dårligt vejr og trækker trawl, bliver opfattet som et stort problem, dels fordi de er bange for bestanden, dels fordi de jævnligt er ude for, at trawlerne har ødelagt deres fiskegrej.

Udviklingsdynamik

Befolkningsmæssigt har Ikerasaarsuk oplevet en tilvækst på 118 % i løbet af



Befolkningen i Ikerasaarsuk vurderer, at bygden har store udviklingsmuligheder og kan fortsætte med at vokse, hvis indhandlingen udvides. Ikerasaarsuk, Kangaatsiaq, november 2011.

de seneste 35 år, og befolkningen vurderer selv, at hvis fabrikken bliver udvidet med større frysekapacitet, eller hvis der bliver bygget en ny, vil væksten kunne fortsætte. De ser også et potentiale i en øget råvarerforarbejdning og forventer ikke, at der af den grund vil opstå mangel på arbejdskraft på fabrikken, for dels er de selv indstillet på at give den en ekstra skalle, dels forventer de en øget tilflytning, hvis det skulle ske.

Befolkningen i Ikerasaarsuk har det drive, som flere efterlyste i Sydgrønland, men det er vigtigt, at drivet vedrører udviklingspotentialer inden for de områder og rammer, hvor de i dag fungerer og har en meget stor, men uformel kompetence. Ingen af dem, jeg talte med, tænker i alternativer uden for de kendte rammer og kompetencer, men hvorfor skulle de også det? For indeværende oplever de ikke rammerne som udfyldte og ser gode ekspansionspotentialer.

Dagbogsnotat: Til borgermøde i Ikerasaarsuk

Gruppeinterviewet mundede ud i, at Agnethe, Anthon og Egede besluttede, at der samme aften skulle holdes et borgermøde, så bygdens indbyggere i fællesskab kunne drøfte de aktuelle udfordringer og muligheder, og jeg kunne overvære deres diskussion og dermed få et nærmere indblik i, hvilke overvejelser, ideer og strømninger der er i bygden. Ved borgermødet deltog størstedelen af bygdens voksne befolkning, hvor 25 af 27 husstande var repræsenteret og for de fleste med begge voksne, så der deltog også en del børn. Der blev løbende tolket for mig, hvor flere hjalp hinanden.

Der udspandt sig en meget spændende debat, der bekræftede de indtryk, jeg havde fået gennem samtaler og interviews, og det var bemærkelsesværdigt, hvor mange der deltog aktivt. Selvom en stor del af aftenen kom til at handle om fiskeri og fiskepotentialer, holdt kvinderne sig ikke tilbage men deltog på lige fod, og også de unge blev hørt. I en periode var debatten præget af, at bygden politisk er delt i en IA- og en Siumut-lejr, men der opstod en fælles erkendelse af, at de udfordringer, Ikerasaarsuk og distriktets øvrige bygder står over for, er så alvorlige og store, at de almindelige politiske markeringer ikke bringer dem fremad.

Debatten fokuserede på en række temaer, bl.a. bedre udnyttelse af de levende ressourcer og dermed bedre indhandlingsmuligheder. Deltagerne oplevede, at de data, som embedsmænd og beslutningstagerne benytter som beslutningsgrundlag, langt fra er fyldestgørende. De vurderede også, at såvel indhandling som indtjening er betydeligt større, end det fremgår af rapporter og statistikker. Endelig ønskede de at fortælle omverdenen, at valget af at bo i Ikerasaarsuk er et positivt tilvalg, og at de ønsker at fortsætte en tilværelse, primært baseret på fiskeri og fangst.

Alle, jeg talte med, bakkede op om, at de unge skal have mest mulig uddannelse, og var bevidste om, at det for en del vil betyde, at de søger arbejde uden for bygden. Det bliver set som en positiv og god udvikling, og de frygter ikke, at det truer bygdens fremtid, for ikke alle har evnerne til en

uddannelse, og de der er mere til håndens arbejde, har gode muligheder i bygden. De forventer også, at en ny fabrik og vækst af bygden vil betyde, at der opstår flere job, der kræver en længerevarende uddannelse, og at flere unge med uddannelse i givet fald vil flytte tilbage.

Med andre ord er Ikerasaarsuks udviklingsdynamik samlet set positiv – inden for de eksisterende og kendte rammer. Derimod er befolkningen ganske uforberedt på, at de samfundsmæssige rammer kan ændres radikalt. Det kom bag på dem, at to rapporter, som kommunen ifølge kommunaldirektør Henrik Rafn opfatter som "vores og et godt planlægningsredskab" på baggrund af demografiske data og skatteindberetninger karakteriserer Ikerasaarsuk som "ydre periferi" og et sted med relativt lille indhandling, hvor der kun er 15 fangere (indhandlere), og som den ene rapport indirekte anbefaler afviklet (42; 82).

De ved ikke, hvordan de skal håndtere de mulige ændringer som embedsmandsværket og Naalakkersuisut (landsstyret) drøfter. Deres umiddelbare reaktion på de forandringsprocesser, centraladministrationen havde sat i gang, var at kæmpe for at bevare og udvide de eksisterende rammer for udnyttelse og indhandling af de levende ressourcer samt at forsøge at fastholde og forbedre de øvrige administrativt og politisk definerede betingelser for bygdens liv. Lykkes det ikke, er det overvejende sandsynligt, at den positive udviklingsdynamik hurtigt ændres til en afviklingsdynamik.

Udviklingstendenser i Kangaatsiaq distrikt

For så vidt repræsenterer de to bygder Attu og Ikerasaarsuk ydrerpolerne i forhold til bygdernes udviklingsdynamik i Kangaatsiaq distrikt. Den mindste bygd Iginniarfik har befolkningsmæssigt udviklet sig stort set parallelt med nabobygden Ikerasaarsuk. Iginniarfik har en betydeligt ældre historie, da den blev anlagt som fast boplads i 1825 og fik status som udsted omkring 1850 og i første halvdel af forrige århundrede var centeret for et kommunalråd (131). Men i forhold til åbent vand og dermed fiskeri på helårsbasis ligger den væsentlig dårligere end Ikerasaarsuk, og Iginniarfik har ikke noget indhandlingsanlæg. Det er måske en del af forklaringen på, at den gennem årtier er blevet opfattet som en mindre driftig bygd. Samtidig bekræftede samtalerne i bygden i grove træk det indtryk, jeg også fik af Iginniarfik gennem samtalerne i andre bygder og Kangaatsiaq, at Iginniarfik i dag ikke har det samme drive, som bygden tidligere var kendt for. Men der er tale om en gennemsnitlig, relativt ung befolkning, og potentialerne er der, specielt hvis indhandlingsmulighederne i Ikerasaarsuk, der ligger et kvarters sejlads væk, forbedres.

Niaqornaarsuks befolkningstal er i dag det samme som ved hjemmestyrets indførelse, men op gennem 1990'erne var der en befolkningstilgang, og siden

2002 en gradvis tilbagegang. På trods af den gradvise affolkning minder udviklingsdynamikken mest om Ikerasaarsuk, hvor de lokalt vurderer, at der er store udviklingspotentialer, fordi der er godt med fisk og fangst og altid åbent vand på grund af strømforholdene, og der kan gå store skibe ind hele året. Også her oplever de fabrikkens begrænsede frysekapacitet som en vigtig barriere for udviklingen, og flere nævnte, at de nuværende indhandlingsrestriktioner betyder, at fiskerne kun kan indhandle hver anden dag. Da der forrige år lå et norsk indhandlingsskib, kunne de indhandle henholdsvis på fabrikken og indhandlingsskibet hver anden dag og dermed dagligt. Der var flere, der vurderede, at det er Royal Greenland, der har modsat sig, at der ligger et indhandlingsskib. Det er i øvrigt værd at bemærke, at de fisk, der indhandles til indhandlingsskibet, i de officielle registreringer ikke er registreret på Niaqornaarsuk eller de øvrige bygder, der har indhandlet til indhandlingsskibet, men er registreret under en samlet landsdækkende kategori "indhandlingsskibe". Det betyder, at indhandlingsregistreringen for 2009 ikke er dækkende for det enkelte bosteds fangst, hvorved fiskeunderlaget og økonomien for såvel den enkelte bygd som for distriktet fremstår dårligere, end det reelt er tilfældet.

Den store udfordring i Kangaatsiaq distrikt er, at Kangaatsiaq by såvel befolkningsmæssigt som økonomisk er i tilbagegang. Socialchefen i den tidligere Kangaatsiaq Kommune pegede på, at byen er dobbelt ramt. Lukningen af rejefabrikken har betydet, at der er forsvundet en række arbejdspladser til primært de ufaglærte eller kortvarigt uddannede, og at rejekutterne har søgt væk, hvorved indtægterne herfra også er forsvundet. Og kommunesammenlægningen har betydet, at der er forsvundet en del administrative arbejdsfunktioner, hvor nogle af de dygtigste og bedst uddannede er flyttet.

Nedgangen for Kangaatsiaq har voldsom betydning for centraladministrationens og politikernes forståelse af hele distriktet, fordi der ofte tænkes i distrikter og tages udgangspunkt i den skattepligtige indkomst, og som vist er der for bygdernes vedkommende et ikke ubetydeligt misforhold mellem den indkomst, der fremgår af selvangivelsen, og den reelle indkomst. Når den gennemsnitlige skattepligtige indkomst falder for Kangaatsiaq, falder den for distriktet. Samtidig har bygderne en statistisk mindre indhandling end den reelle fangst, fordi en stor del indhandles i Kangaatsiaq eller uden for distriktet. Når det kombineres med, at der for Kangaatsiaq har været et naturligt markant fald i indhandlingen med flytningen af rejeproduktionen til Aasiaat, fremstår indhandlingsudviklingen for distriktet samlet set negativ. Samlet betyder nedgangen for Kangaatsiaq, at distriktet opfattes som i nedgang, og det cementerer opfattelsen af Kangaatsiaq som et perifert "yderdistrikt" uden de store udviklingspotentialer.

I flere af bygderne og i Kangaatsiaq talte jeg med folk, der havde deltaget i mobilitetsundersøgelsens store spørgeskemaundersøgelse (86), hvor nogle oplevede det, som om de var blevet lidt presset til at sige, at de gerne ville flytte efter arbejde ved en aluminiumssmelter ved Maniitsoq eller i miner. Eller som en formulerede det: *"Nogle af os blev spurgt med spørgeskemaer, om vi ville flytte til Maniitsoq eller arbejde i miner – vi svarede nej. Nu prøver de at tvinge os til at flytte ligesom under G60"*.

Dagbogsnotat: Med David fra Niaqornaarsuk

Vi mødtes ved daggry i havnen, hvor to pallekasser torsk blev løst over i en anden jolle, så der kunne blive plads til mig og min rygsæk. I starten var havet blankt, og den fik gas, men da vi kom ud i Tunorsuaq, blæste det voldsomt op og begyndte samtidig med slud,



der kom vandret gennem luften, så sigtbarheden blev voldsomt nedsat, og jollen begyndte at hugge i søerne.

Røgvandet krystalliserede, og vi begyndte så småt at overise, så vi gik indenskærs og kom lidt langsommere frem til Kangaatsiaq. Selv på den indenskærs rute i lav fart fløj røgvandet ind over jollen.

David skulle til Kangaatsiaq med aftenens fangst, fordi indhandlingen i Niaqornaarsuk i dag var lukket – hver anden dag!

Kapitel 11

Upernavik – de mange bygder

Kapitlet om Upernavik indledes med en ganske kort præsentation af distriktets historie og udvikling. Derefter følger en illustration af bygdernes aktuelle udvikling, hvor det er valgt at fokusere på Tasiusaq og Nuussuaq. I dag er distriktets økonomi og erhverv meget tæt koblet til hellefisken, og derfor følger en præsentation af hellefiskfiskeriets økonomiske dynamik, og afslutningsvis diskuteres distriktets samlede udviklingsdynamik.

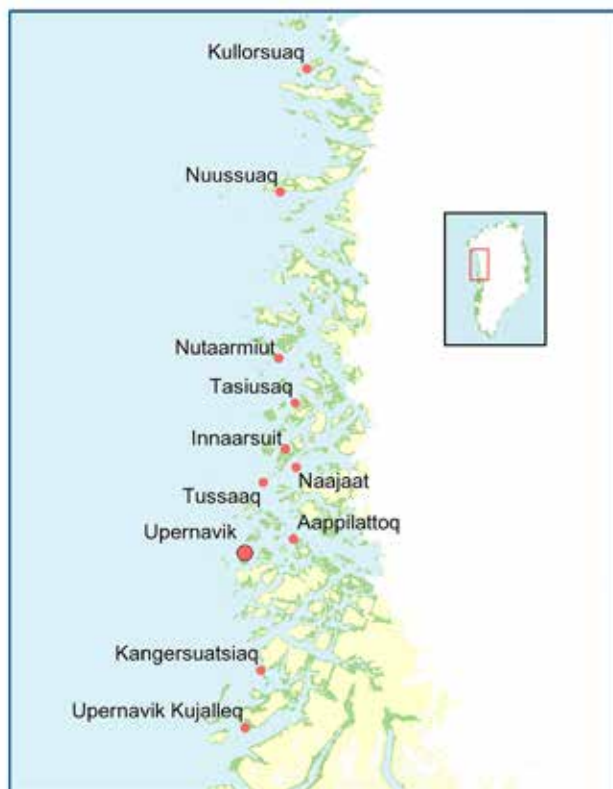
Upernavik blev første gang forsøgt oprettet som dansk koloni ved en fast inuitsommerboplads i 1772, men på grund af de barske vejrforhold og manglende besejling fra de sydligere kolonier forlod kolonisterne flere gange området. I 1823 blev Upernavik et udsted under Godhavn (Qeqertarsuaq) og i 1826 en selvstændig koloni.

Upernavik var den nordligste af de danske kolonier i Grønland, indtil Thule fik kolonistatus i 1937, og kolonien omfattede indtil mellemkrigstiden kun dele af det nuværende Upernavik distrikt, medens den nordligste del nord for Holms ø med bl.a. bopladsen Kullorsuaq lå i et "ingenmandsland".

Upernavik var et udpræget fangerdistrikt, der sammenlignet med de øvrige vestgrønlandske kolonier både i 1938 og 1947 havde den procentvis mindste del af befolkningen i selve kolonien, hvor langt størstedelen af befolkningen var spredt på de mange udsteder og bopladser. I 1938 var 82 % af distriktets befolkning på 1.300 personer spredt ud over 24 bosteder (3). Samtidig levede dele af befolkningen fortsat en nomadisk tilværelse med skiftende sommer- og vinterbopladser, og der var en meget stor geografisk mobilitet internt i distriktet.

I efterkrigsårene forsøgte Grønlandsstyrelsen målrettet at motivere dele af distriktets befolkning til at emigrere til Diskobugten eller sydligere for at indgå i torskefiskeriet og den industrielle fiskeforarbejdning, og det lykkedes at få en relativt stor andel til at flytte, men kun for de færreste blev det en succes, og en del søgte tilbage (8). Grønlandskommissionen af 1948 vurderede, at erhvervsgrundlaget for Umanak (Ummannaq) og Upernavik var ved at forsvinde, og fandt, at flytningen mod syd gik for langsomt. I Umanak faldt antallet af fangede sæler pr. indbygger fra 14 til 3,3 i perioden 1903/1904 til 1947/1948 (3: bind 1, s. 33), og selvom fiskeriet efter specielt haj var i fremgang, kunne det langtfra økonomisk kompensere for tilbagegangen i sælfangst. For Upernavik sås en tilsvarende, men knap så markant udvikling for sælfangst, samtidig med at det skønnedes, at fiskeriet i distriktet ville være uden større betydning.

Samtidig blev det set som et problem, at en del af befolkningen fra bopladserne søgte til Upernavik, fordi flere mennesker på samme sted ville reducere mulighederne for trods alt at leve af sælfangst. På den anden side fandt kommissionen, at det eksisterende bosætningsmønster gjorde det til en umulig opgave at sikre et acceptabelt sundheds- og uddannelsessystem. Kommissionen vurderede, *"at befolkningen ikke har tilstrækkelig mulighed for at ernære sig ved den primære produktion. Yderligere må det fremhæves, at alene tilstedeværelsen af den danske administration med dens behov for bestillingsmænd og lejet arbejdskraft har muliggjort en tålelig levefod for grønlænderne i de to distrikter"* (Uummannaq og Upernavik). Og videre:



"at mange af distrikternes beboere i andre dele af Grønland ville kunne udføre arbejde, der ville være af større økonomisk værdi, f.eks. ved fiskeri, dvs. at deres produktivitet ville forøges ved en flytning til et område, hvor behovet for arbejdskraft er af mere reel natur, end det er tilfældet i Upernavik og Umanak distrikter" (3: bind 1, s. 36). Kommissionen fandt, at også de psykologiske momenter talte for en flytning, og vurderede, at det i det lange løb måtte være utilfredsstillende for en fanger at basere sin tilværelse på en fangst af så ringe størrelse som den, der var tale om.

Kommissionen beregnede, hvad det økonomiske tab ved ikke at benytte distriktets bygninger og anlæg ville være, og konkluderede: *"Da tabet på investeringer således er ret beskedent i forhold til de goder, der vil kunne opnås ved en flytning, må kommissionen være af den opfattelse, at det ville være ønskeligt, om man søgte at interessere en væsentlig del af befolkningen i disse 2 distrikter for en flytning til sydligere egne, hvor der er muligheder for fiskeri eller andre erhverv på økonomisk tilfredsstillende vilkår. Som et af de allerførste steder, der kan være grund til at søge afviklet, må fremhæves den*

nordligste boplads i Upernavik distrikt ved 'Djævlens tommelfinger' (Kullorsuaq) (3: bind 1, s. 36). Det lykkedes som bekendt ikke at affolke Kullorsuaq, der fik udstedsstatus i 1960.

Trods nedlægning af en række bopladser samt forsøg på at motivere flere til at flytte sydpå forblev størstedelen af befolkningen i distriktet, men der foregik en centralisering på færre bosteder, så der ved hjemmestyrets indførelse i 1979 var 10 (11)^{av} bygder tilbage. Centraliseringstendenserne fortsatte under hjemmestyret, og i 1986 besluttede landstinget at lukke butikken i Tussaaq, der på det tidspunkt havde 65 indbyggere, hvilket førte til en relativt hurtig affolkning (16).

Upernavik distrikt fortsatte som et fangerdistrikt og var i mange år et af Grønlands fattigste områder, og så sent som i slutningen af 1980'erne hørte jeg relativt ledende embedsmænd i hjemmestyret argumentere for en nedlæggelse og affolkning af distriktet.

Men fra slutningen af 1980'erne kom der gradvist mere gang i fiskeriet af hellefisk, og Upernavik har i en årrække været blandt de distrikter, der har bidraget med den største del af det indenskærs fiskeri af hellefisk.

Indhandlingen af hellefisk er siden håndteret på forskellig vis af forskellige operatører. De første år blev der primært benyttet indhandlingsskibe, der lå rundt om i distriktet, men efterhånden er der bygget indhandlingsanlæg i Upernavik og de fleste bygder, så det i dag kun er Naajaat, der ikke har et indhandlingsanlæg. Da jeg rejste i distriktet i 2009 var indhandlingsanlægget i Nutaarmiut lukket og havde været det nogle år, og anlægget i Nuussuaq endnu ikke bygget, men ved rejsen i 2011 var alle anlæg i mere eller mindre drift. Indhandlingsanlæggene er etableret af forskellige selskaber og har haft skiftende ejere, men er alle i dag samlet under Upernavik Seafood, der ejes af Royal Greenland og Polar Seafood.

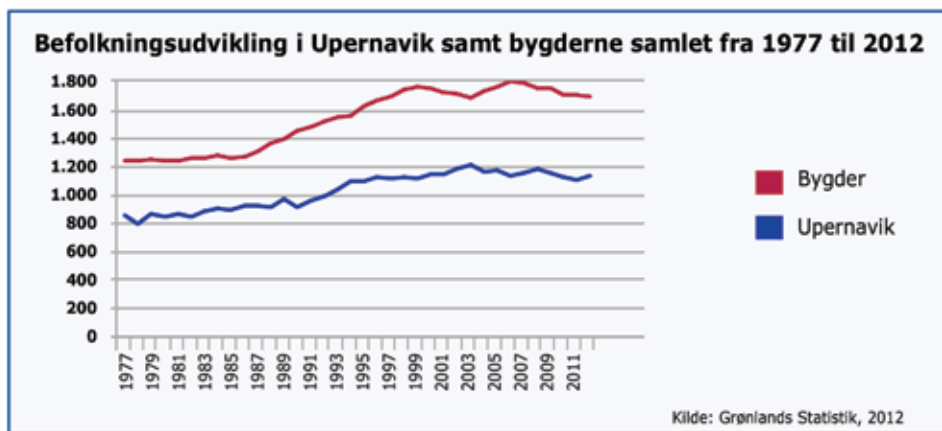
Befolkningen i bygderne

Upernavik er det distrikt, der gennem årtier har haft den største andel af befolkningen i bygderne, og i dag udgør bygdebefolkningen 60 %. Gennem de seneste 35 år har distriktet oplevet en befolkningstilvækst på 35 % og heraf størstedelen i bygderne, men siden 2007 har der været et beskedent befolkningsfald i distriktet på 4 %, medens faldet i bygderne har været godt 5 %.

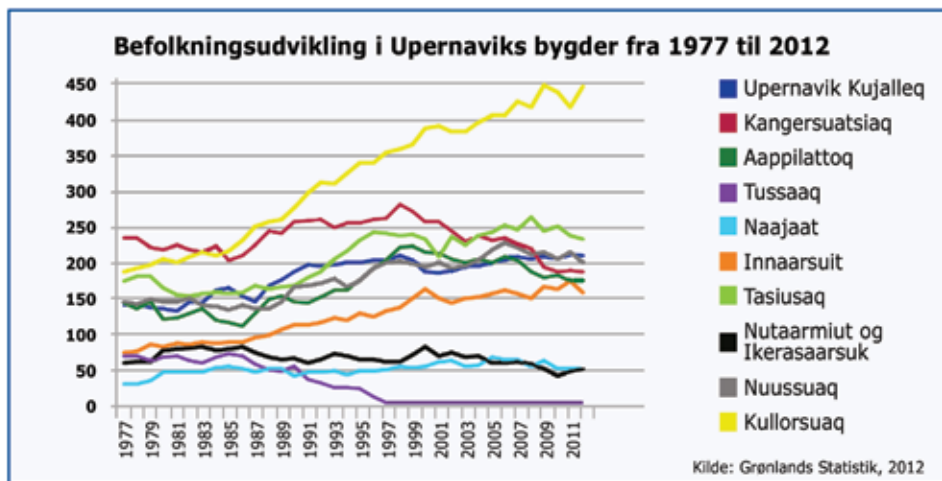
Det er bemærkelsesværdigt, at kønsfordelingen i Upernavik by gennem hele perioden har været relativt skæv med 83 kvinder pr. 100 mænd i såvel 1977

av Nutaarmiut og Ikerasaarsuk behandles her som én bygd, da de ligger med blot halvanden km afstand og kun adskilt af et smalt sund.

som 2012, medens den har været betydeligt mere lige i bygderne og var oppe på 90 kvinder pr. 100 mænd i 1977 med et minimalt fald til 89 kvinder pr. 100 mænd i 2012.



Ud over at Tussaaq er blevet nedlagt, er der i perioden foregået nogle forskydninger mellem bygdernes indbyggertal, hvor specielt Kangersuatsiaq og Aappilattoq det seneste årti har oplevet en afvandring, medens indbyggertallet i flere andre bygder og specielt Kullorsuaq er vokset markant, dog med en faldende tendens de seneste år for et par stykker.



Der er nogle betydelige forskelle, men også lighedspunkter i udvikling, erhvervsgrundlag og livsforhold i Upernaviks ni bygder. For bedst muligt at illustrere udviklingen er det valgt at fokusere på Tasiusaq og Nuussuaq. Tasiusaq er den største af de bygder, hvor hellefisk spiller en afgørende rolle, men ikke den bygd, der har det største fiskeri af hellefisk. Det vurderes,

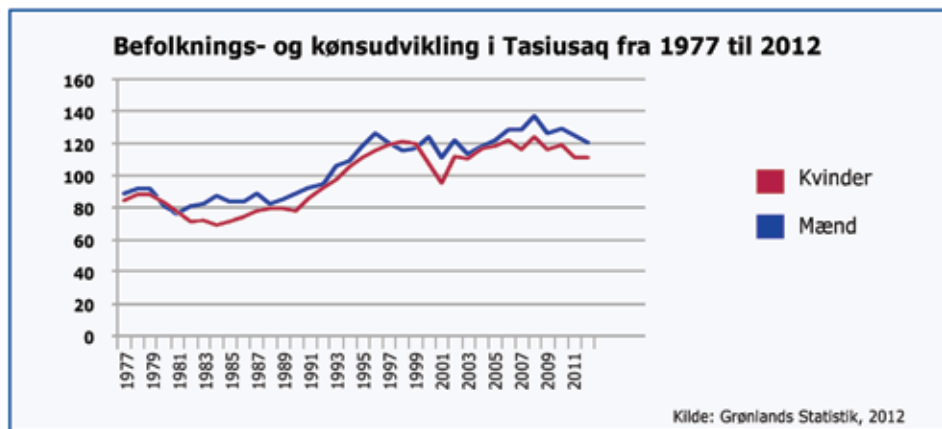
at Tasiusaq ganske godt afspejler hellefiskens betydning for udviklingsdynamikken. Nuussuaq er den bygd, hvor fangst har den største betydning, og er en af de få tilbageværende egentlige fangerbygder i vækst, selvom hellefisken gennem de seneste år har haft en vis betydning. Nuussuaq er valgt, fordi den dels kan illustrere udviklingsdynamikken i et fangersamfund, dels kan illustrere betydningen af den gradvise øgede kombination af fangst og fiskeri for udviklingsdynamikken.

De to bygder skal ikke opfattes som egentlig repræsentative for distriktet, og sidst i kapitlet er en kortere præsentation af udviklingsdynamikken i distriktets øvrige bygder.

Upernavik distrikt blev besøgt i september 2009, hvor jeg tog helikopteren fra Upernavik til Kullorsuaq og sejlede med forskellige fangere sydpå og rundt til samtlige bygder, og igen i marts og april 2011, hvor jeg kørte med slæde og en enkelt tur med snescooter med forskellige fangere fra Upernavik til Kullorsuaq. Hvor det skønnes relevant i forhold til interviews, er årstal sat i parentes.

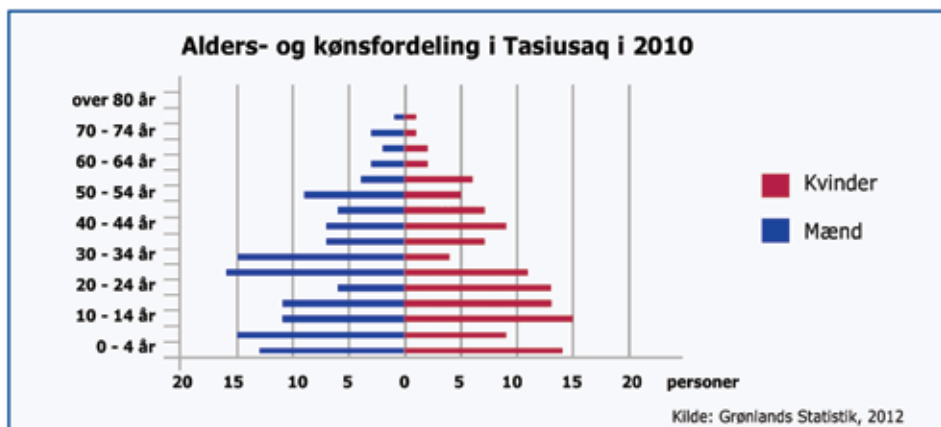
Tasiusaq

Tasiusaq har været kendt som boplads fra 1805, hvor et par udliggere fra den tidligere koloni indhandlede spæk, ræve- og sælskind, men i 1811 blev Tasiusaq overfaldet af engelske hvalfangere, der stjal alt af værdi, og der gik årtier, før der igen foregik systematisk indhandling. Men fra engang i slutningen af 1800-tallet har Tasiusaq haft status af udsted (131).



Bygden ligger godt 80 km nord for Upernavik og har haft en relativt jævn befolkningstilvækst fra 38 indbyggere i 1915 til 231 i 2012. De seneste fem

år har der dog været en fraflytning på 11 %. I perioden 1977 til 2012 har der været en relativt rimelig kønssammensætning.



Interviewede

I Tasiusaq er der gennemført længerevarende interviews med:

- Lea, der er skoleleder og gift med en fanger. Hun er omkring de tres år og er opvokset i Kullorsuaq og uddannet ved handelsskolen i Ikast. Lea har været handelsforvalter i Tussaaq og i Kullorsuaq og flyttede senere til Tasiusaq og blev timelærer, medens hun tog den decentrale læreruddannelse, som blev afsluttet i 2000 samtidig med datteren.
- David, der er i fyrrerne og leder af kommunens filialkontor. Han har tidligere gennem en årrække levet af fangst og fiskeri.
- Lars, der er i slutningen af trediverne og elværksbestyrer. Han er vokset op i Maniitsoq og har arbejdet som fisker og ufraglært håndværker.
- Jørn, der er den danske smed på fabrikken og har været i bygden i 3 år og tidligere 4 år i Innaarsuit og 3 år i Upernavik. Han er gift og har børn med en kvinde fra Upernavik.
- Simon, der er en ældre fanger og medlem af bygdebestyrelsen for Nuussuaq, Nutaarmiut og Tasiusaq.
- Tobias, der er fanger og i midten af trediverne.

Jeg talte med Lars, David, Lea og Jørn ved besøget i 2009 og igen i 2011 og fik dermed et indblik i udviklingen over den periode. Endvidere havde jeg flere kortere samtaler med andre under mine ophold, bl.a. den lokale grønlandske leder af fiskefabrikken.

Tasiusaq har en forholdsvis ung og jævn alderssammensætning, men med et relativt stort kvindeunderskud i begyndelsen af trediverne, som delvist kompenseres af et kvindeoverskud i begyndelsen af tyverne. Som det ses,

slår de naturlige fluktuationer igennem med et kvindeunderskud i aldersgruppen 5 til 9 år og et overskud i aldersgruppen 10 til 14 år.

Tasiusaq fremstår som en pæn og velholdt bygd, og her er mange velbyggede selvbyggerhuse, hvor flere har indlagt vand.

Erhvervsgrundlag

Det primære erhvervsgrundlag i Tasiusaq er hellefisk, kombineret med fangst, hvor hellefisken har størst økonomisk betydning. I sommerperioden er der ingen registreret arbejdsløshed, fordi fabrikken kører i døgndrift alle ugens dage, og der er en del fra bl.a. Nuussuaq og Naajaat, der kommer og arbejder på fabrikken i perioder.

Ud af den samlede erhvervsaktive befolkning (18 til og med 64 år) i 2010 på 148 bidrager fabrikken med op til ca. 35 arbejdspladser i de gode perioder, og dertil kommer 58, der i et eller andet omfang har indhandlet hellefisk, så det er meget tæt på, at to tredjedele er direkte involveret i fiskeriet af hellefisk. Foruden indhandlingen af hellefisk havde fangerne i 2009 en indhandling af 3.130 sælskind (133). Dertil kommer de funktioner, der er med til at holde samfundet i gang, som skolen, kommunens filialkontor, butikken, elværket, renovationen mv. samt et par kiosker.

I Tasiusaq er der omkring ti på førtidspension, og den gamle Upernavik Kommune har ikke i samme grad haft tendensen med at sende arbejdsløse på førtidspension, som det ses andre steder i landet, så det formodes, at der er tale om personer, der reelt ikke har mulighed for at indgå i arbejdsstyrken. Socialhjælpen er i 2008 nede på et samlet beløb, der svarer til, at fem personer har levet af socialhjælp, og beløbet er spredt på mange, der i kortere perioder med arbejdsløshed har modtaget hjælp.

David (2009): *Af og til mangler vi arbejdskraft, så der er ikke mange, der får hjælp fra kommunen. Vi mangler arbejdskraft om sommeren, hvor der kommer mange kuttere.*

Tasiusaq har en mindre gruppe mænd, der hverken har fast arbejde eller selv indhandler.

Jørn (2011): *Familierne er meget gode til at hjælpe hinanden. De kommer ud og fiske med de familier, der har en kutter eller en stor jolle, og nogle gange får de bare penge, hvis de mangler nogle.*

Men fra 2009 til 2011 var der sket et skift, fordi fabrikken var holdt op med at forarbejde fisken (at skære hoved og hale af), men nu alene indfryser den som hele fisk med hoved og hale. Forklaringen, jeg fik fra Upernavik

Seafoods ledelse, var, at for øjeblikket var verdensmarkedsprisen højere på hele fisk med skind, men for bygden var konsekvensen, at beskæftigelsen på fabrikken i den bedste periode var faldet fra ca. 35 medarbejdere til 10-15 medarbejdere. Den dårligere beskæftigelsessituation prægede stemningen i bygden.

Fangst som identitetsbærende erhverv

En meget stor del af fiskerne holder fast i fangst som en del af erhvervet, og mange fangere opfatter fangst som den identitetsskabende del af livet. Det betyder, at de fisker, når der er behov for kontanter og i perioden med godt fiskeri, og at de fanger, når årstiden og vejret er bedst til det, men de fleste oplever det som umuligt at få økonomien til at hænge sammen alene gennem fangst, primært fordi indhandlingsprisen for sælskind er så lav, og der ikke findes egentlig indhandling af kød og mattak.



Hellefisk spiller en stor rolle for befolkningen i Tasiusaq. Tungt lastede joller på vej til indhandling. Tasiusaq, Upernavik, august 2009.

David: Det er umuligt at leve af fangst alene, så vi er nødt til at fiske eller at komme på land. Jeg har været fanger, men jeg tjente for lidt. Det var ikke en let beslutning for mig, for jeg savner at arbejde i naturen. Jeg kan heller ikke indhandle sælskind, da det kun er fuldtidsfangerne, der må gøre det som en følge af landstingets beslutning. Det er deres ansvar.

Lars: Da jeg kom til Tasiusaq, var der flest fangere. Der skete et skift fra fanger til fisker, men det er ikke noget problem. Når der er narhvaler, så er de fangere. Når der er mange fisk, så er de fiskere. Og når de mangler sælkød, så begynder de at fange sæl.

Tobias: Der er masser af hellefisk i Tasiusaq-området, som måske har en god fremtid. Folk har betalt skat hvert år – fordi bygden ligger i et godt fiskeområde. Vi har fabrikken og skolen, men mangler en minihal. Vi tager hvert år til Melville Bugten for at fange narhvaler. Hver vinter tager jeg til Kullorsuaq og fanger hellefisk.

Jørn: Der er mange af de lokale, som kun fisker til dagen og vejen. Så fisker de måske i 14 dage, og så kan de se, at nu er der penge på kontoen. Så stopper de. Hvis de har en kutter, så skal den forrentes, og det kan nogle af dem godt, men alene de seneste 4 år er der 3 kuttere, som er forsvundet herfra, fordi der ikke blev afdraget på lån, fordi de ikke fisker igennem.

Den gode fangst betyder, at der er rigeligt med kød i bygden, og den fordeles til de familier, som ikke selv har mulighed for at komme på fangst, men der er jævnligt nogle, der har en meget begrænset pengeøkonomi.

Ny fiskerilicens

Den 3. december 2009 indførte selvstyret en indhandlingslicens for det kystnære fiskeri (undtagen rejer) på 1.500 kr. årligt med ikrafttræden den 1. januar 2010, hvor målet var at regulere antallet af jollefiskere, så de mindst produktive, der kun indhandlede lidt, blev udfaset.

Befolkningen i Tasiusaq oplevede ved besøget i foråret 2011 licensen som en barriere for de fangere, der benytter fiskeriet som det supplement, der økonomisk muliggør en fangertilværelse. For de ca. 18 fangere, der i 2008 havde en hellefiskeindhandling på under 2 ton (indhandlingspris ca. 8 kr. pr. kg), udgør licensen en væsentlig del af indhandlingsværdien.

David (2011): Mange har søgt licens i marts, men har ikke fået svar. Sidste frist er i morgen, og de, der ikke får svar og betaler 1.500 kr. i morgen, kan ikke indhandle. Mange forhindres på den måde i at indhandle. Så bliver de arbejdsløse og skal have socialhjælp.

Lea (2011): Nogle fiskere bruger andre fiskeres licens. De tænker ikke over næste års slutregnskab, hvor den anden skal betale mere i skat. En ung, frisk mands licens kan blive misbrugt af familien, så han næste år kan komme til at skylde en del penge.

Der er en relativt stor gruppe, der arbejder på kutterne om sommeren og selv indhandler om vinteren, når det er isfangst, og for dem bliver licensen også en stor udgift i relation til den potentielle indtjening, specielt fordi der de seneste år kun har været isfangst et par måneder.

På trods af den gode beskæftigelse har Tasiusaq også sine familier med sociale problemer, og indhandlingslicensen har været med til at forstærke problemerne, fordi de ikke har råderummet til at tage ud og fiske for at skaffe nogle tiltrængte kontanter.

Fra mit ophold i efteråret 2009 til foråret 2011 var der fire familier, der var blevet sat ud af deres huse på grund af restancer. I de to tilfælde

var det endt med, at to familier med børn boede sammen i et lille type 3-hus på ca. 30 m².

Lea: *De bliver nødt til at flytte til deres familie igen, fordi de har få penge – de kunne ikke betale deres husleje. Der er ellers mulighed for at flytte til fire tomme huse, men det er for dyrt. Det er, fordi de ikke kan få fast arbejde – om efteråret, når der ingen fisk er, har de ikke noget arbejde – så må de vente, til isen lægger sig.*

Konkurrencen udefra

I sommerhalvåret ligger der en del kuttere fra Uummannaq, Ilulissat, Aasiaat og helt ned til Sisimiut og fisker hellefisk, hvor en del af fangsten bliver indhandlet til fabrikkerne i Upernavik distrikt, medens en anden del indhandles længere sydpå, fordi fiskerne kan få en højere kilopris specielt på fabrikkerne i Ilulissat. De udefrakommende kuttere giver ikke udelt begejstring i Tasiusaq. En del indbyggere oplever, at de udefrakommende kuttere fisker deres fisk og belaster ressourcen, medens Upernavik Seafood ser indhandlingen fra de udefrakommende kuttere som et bidrag til stabile leverancer.

David: *Der kommer kuttere fra hele Grønland og indhandler. Fra Uummannaq, Ilulissat og Aasiaat. Kutterne sydfra er større, og de har bedre muligheder.*

Simon: *Der kommer så mange fiskere fra syd, og det er et problem, da vi skal sejle meget længere for at komme til fiskepladserne. Der er en fare for, at hellefisken bliver udryddet.*

Lea: *Vi har ikke så store fjorde heroppe, så hvis der kommer for mange fiskere, så kan der ske det samme som i Uummannaq og Diskobugten. Så er der kun små fisk tilbage.*

Jørn: *Kutterne sydfra tager ikke noget fra nogen om sommeren, da der er plads nok til dem alle. Problemet er, at de indhandler andre steder og ikke hos os, og det er det, der kan holde fabrikken i gang om vinteren. De må gerne komme og fiske de 1.000 ton, hvis bare de indhandler til os.*

Modsat Jørn vurderer den grønlandske leder af fiskefabrikken, at de mange kuttere udefra udgør et problem for de lokale fiskere, og at de derfor får indhandlet mindre end tidligere.

Under mit besøg i 2009 lå der et russisk indregistreret indhandlingsskib oppe nord for Nutaarmiut med en primært østeuropæisk besætning, der var indchartret af Greenland Halibute i Ilulissat og havde fået en kvote på 1.000 ton ud af den udmeldte kvote på 5.000 ton. Det blev af alle i Tasiusaq set som et problem, og befolkningen frygter, at tilladelsen til indhandlingsskibe bliver permanent, og at Upernavik Seafood derfor vælger at lukke en eller flere fabrikker.

Jørn: Fiskerne klarer sig meget fint, men et indhandlingsskib kommer og tager de lette penge. Men vi skal jo holde bygden kørende om vinteren, hvor det er svært at tjene penge. Det kan jo ikke betale sig for os at holde 15 mand gående hernede, når fangerne kommer ind med 500 kg på slæden hver anden dag. Så kan det bedre betale sig at lukke fabrikken, men så tjener fiskerne ingen penge, og de 15 mand på fabrikken bliver arbejdsløse. Det er jo os, der skal bruge de 1.000 ton, som indhandlingsskibet får, til at holde fabrikken kørende om vinteren. Hvis fabrikken lukker, så ville det være 100 gange lettere for os. For så bruger vi ikke noget el og vand, vi kan slukke fryseren, men det er ikke godt for bygden, for så sulter de halvt ihjel. Det, de får i socialhjælp om ugen – hallo – det kan man sgu ikke leve for.

Lars: Fabrikkerne er bygdernes hjerte – lukker fabrikken, lukker bygden.

David: Det er politikernes ansvar, at befolkningen kan blive i deres bygd. Hvis politikerne beslutter at beholde fabrikken, så bliver folk boende. Det er svært at sige, hvad politikerne har tænkt sig at gøre i fremtiden. Når der kommer et indhandlingsskib, så lukker de fabrikken. Hvis der ikke er andre, som skal indhandle, så flytter de arbejdet til skibet og overtager vores arbejdspladser.



Når der ligger et indhandlingsskib nord for Nutaarmiut, lukker fabrikken i bygden og skaber arbejdsløshed. Upernavik, august 2009.

Tobias: Hvis fabrikken lukker, bliver det svært for os – for vores liv, for vi kunne ikke tjene penge. Hvad skulle vi lave – ingenting? Måske er det godt at flytte til byen, hvis man har uddannelse og arbejde, men hvis ikke, er det meget svært. Hvis vi ikke kan arbejde og ikke kan fange fisk – hvad kan vi mere? Måske gå til kommunen – socialen?

Om efteråret når det bliver dårligt vejr, opgiver de fleste jollefiskere fiskeriet, fordi vejret bliver uforudsigeligt, og de kan blive overrasket af storm og oversisning. Til gengæld fortsætter de fangsten, og i den periode kan fangsten være god, og det er lettere at vende hurtigt hjem fra fangst eller søge læ, men hvis man er midt i at trække en langline op, er det svært at gøre noget, og eneste mulighed er at kappe linen. Når jollefiskeriet stopper, fortsætter de lokale kuttere, ligesom kutterne sydfra bliver og fortsætter med at indhandle til fabrikkerne og til indhandlingsskibet.

David: Der er 7-8 stykker, som har kuttere. Det er fra jollerne, der fiskes hellefisk, og det sker mest om sommeren. Om efteråret er det farligt, fordi

vejret er meget skiftende. Hvis vi sejler ind i fjorden og sætter langline, kan det blæse op – og så bliver det farligt. Det er mest kuttere, der fisker om efteråret. Fra oktober til januar tager jollefiskerne på fangst. De tjener meget mindre end om sommeren, men de er nødt til at gøre det.

Dagbogsnotat: Årets første slædetur 28. marts 2011

Klam, kold frostdåge. Jeg havde ventet flere dage i Upernavik på, at isen skulle lægge sig, men her til morgen ringede Johan og fortalte, at Lars fra Aappilattoq var på vej for at hente mig – han var den første i år, der tog turen til Upernavik.

Isen var flere steder tynd og vandtrukken, og nogle gange skar mederne dybt i grødisen. Så er det, man skal huske ikke at stå af, for der er langt ned til fast bund – 300-400 meter. Efter en times tid var slædesporet sejlet over af en kutter. Vi stoppede, og Lars søgte rundt for at se, om der var et sted, vi kunne komme over, for det tiltalte ham ikke at vende om til Upernavik. Da han hakkede hul til at tøjre hundene, var isen ikke mere end ca. 5 cm. Godt, at havis er plastisk og har så god bæreevne.

Efter nogen søgen fandt han et sted, hvor nogle isflager stort set skabte en "bro" over sejltrengen, og han prøvede forsigtigt at gå over og tilbage igen for at hente slæden og mig. Han genfandt stedet og gik selv forrest over "broen", medens han holdt hundene bag sig med pisker, og klogt nok fulgte de hans spor og gik langsomt over uden at falde i, og efter kom jeg siddende på slæden og glædede mig over, at slædens meder formodentlig samlet set har en større bæreflade end en fod, og at isen derfor kunne bære, selvom slæden var tungt lastet med mig og bagagen.



Klima

Gennem de seneste år er havisen blevet meget dårligere om vinteren og lægger sig langt senere, og det betyder, at fangerne tvinges ud i jollerne i mørkeperioden i det stærkt isfyldte farvand. Når isen endelig lægger sig, er den tyndere, og der er opstået mange nye farlige strømsteder.

David: Isen er blevet meget tyndere i de senere år. Nogle gange er det farligt at køre på snescooter og med hundeslæde. Når indlandsisen smelter hurtigere, så bliver der meget strøm her i området. Det betyder, at isen bliver meget tyndere om vinteren.

Simon: Vi skærer antallet af hunde ned nu, fordi der ligger mindre is. Det har vi ikke været vant til før.

Tobias: I 1990'erne havde vi is fra november til slutningen af maj, men sidste år havde vi kun is i tre måneder. Isen var tynd og meget farlig at færdes på.

Det bliver også vurderet, at de ændrede temperaturer har betydet, at der kommer flere småhvaler, spækhuggere og kaskelothvaler, og at de opholder sig i længere perioder, end man har været vant til, og at det har negativ betydning for fiskeriet.

Simon: Der er kommet mange narhvaler og hvidhvaler, så fiskene svømmer væk, da de bliver jaget af narhvalerne. De svømmer ud på rigtigt dybt vand, hvor vi ikke kan fiske dem. Biologerne tror, at fiskene er blevet udryddet af narhvalen og hvidfisken, men det er de ikke.

Endvidere betyder den hurtige afsmeltning af indlandsisen, at der danner sig et lag meget koldt ferskvand i havoverfladen, fordi ferskvand er lettere end saltvand. På grund af det høje saltindhold er havvandet underafkølet og det meste af tiden nede omkring -2 til -3 grader.

Derfor har der de seneste år ofte ligget en relativt tyk ferskvandsis på havoverfladen selv midt på sommeren, og ferskvandsisen er hård, skarp og svær at sejle jolle i, og det forringer fiskemulighederne.

Selvstyrets fremtidsplaner

Ved mit besøg i 2009 var der kun enkelte, der havde hørt om selvstyrets planer om at udfase jollefiskeriet, men i 2011 var det i lidt højere grad kommet på den lokale dagsorden og gav anledning til stor bekymring, og den lokale afdeling af KNAPK^{aw} var gået aktivt ind i kampen mod den nye forvaltningsplan for hellefisk.

aw Fiskernes og fangernes landsorganisation.

Lea (2009): Nu snakker de i landstinget om at stoppe jollefiskeriet, men hvordan skal de små jollefiskere overleve? Hvordan skulle de kunne leve, hvis de ikke kan fiske mere? Hvis der ikke er penge til erhvervsstøtte, så er det ikke muligt at købe en kutter. Det er svært at samle penge til et stort skib, fordi vores varer er alt – alt for dyre. Vi har brug for jollefiskeriet for at kunne leve her. Politikerne tænker kun på at leve i storbyen, men byerne lever af bygderne, da der kommer mange penge fra bygderne. Det vil koste så meget i socialhjælp, hvis jollefiskeriet stoppes.

Tobias (2011): De siger, at kun fangere med erhvervskuttere skal kunne indhandle. Det er en dårlig ide, for om vinteren fanger vi gode hellefisk med snescooter og hundeslæde. Erhvervskutterne har mange fisk i deres lastrum, hvor de ligger i måske syv dage. De, der ligger nederst, er ikke friske fisk, men i jollerne ligger fiskene kun i to-tre timer. Det er gode, friske hellefisk, og fabrikken vil have frisk fisk.

Der spores en tydelig magtesløshed og opgivende holdning over for den politiske beslutningsproces.

Lea (2011): Landstingets plan er at lukke bygderne og at samle pengene og få bygget store indhandlingsskibe. Hvis bygdebefolkningen flytter til byen, bliver vi drillet og generet af byfolk. Og vi vil også komme til at leve som byfolk og ryge hash, drikke om natten og få mange problemer. Det er det samme med grønlændere, der flytter til Danmark. De, der flytter til de store byer, ved ikke, hvordan de skal leve der. Vi kommer til at mangle arbejde. De, der kommer fra bygden uden uddannelse – de får ikke arbejde. De kan ikke klare sig i de store byer.

Fabrikschefen (2011): Det kan de ikke. Så bliver alle fiskerne arbejdsløse, og Tasiusaq vil dø.

Lea (2011): Politikerne kommer aldrig herud. Hvis vi skriver noget til dem, får vi at vide, at det er for sent. Beslutningen er taget. Lige efter valgkampen er der blevet sat navn på, hvilke bygder der skal lukke. Det sagde de ikke i valgkampen. Nogle bygder er måske dårlige, og beboerne skal bare flytte til andre bygder, hvor der er gode fangst- og fiskemuligheder. Man skal flytte efter mulighederne. Der mangler vejledninger i, hvor det kan være godt at flytte hen.

Udviklingsmuligheder

I stort set alle henseender oplevede befolkningen i 2009, at Tasiusaq klarede sig godt, men i 2011 var der sket et skred på grund af den dårligere beskæftigelse på fabrikken, og flere var bekymrede over, hvilke dispositioner Upernavik Seafood fremover ville tage for fabrikken og i særdeleshed over, hvilke beslutninger landsstinget ville tage. På grund af den hidtidige positive udvikling er der ikke så mange, der tænker i alternative udviklingsmuligheder, og folk er meget interesseret i at udvikle inden for de kendte områder

og eksisterende erhvervs- og samfundsmæssige rammer som bedre fangst- og fiskeredskaber, større og bedre joller og gerne en kutter og muligheden for at kunne indhandle flere arter.

David: *Det er kun hellefisk, vi indhandler. Der er masser af torsk i Søndre Upernavik (Upernavik Kujalleq), men de kan ikke indhandles, da det er dem, der ejer, der bestemmer, hvad der må indhandles. Jeg tror, at der er andre muligheder, som vi bare ikke udnytter.*

Simon: *Før i tiden var der ikke så mange havkat og uvak, men nu er der mange af dem, som vi kunne indhandle.*

En mulighed, flere peger på, er en højere grad af færdig forædling af hellefisk som filetering, men Jørn peger på, at der ikke er mulighed for en større grad af forædling, fordi der med den nuværende vandforsyning ikke er vand nok til at køre en filetering.

Der er også flere i bygden der ønsker, at der etableres en mulighed for at indhandle sælkød og kød fra småhvaler samt mattak til det grønlandske hjemmemarked og for at udnytte de lokale servicepotentialer bedre.

Lea: *Vi har alt for mange ufaglærte arbejdere her. Hvis butikken havde uddannede medarbejdere, så kunne man tjene rigtigt mange penge ved at sælge varer til kutterne.*

Turisterne er så småt begyndt at komme, men endnu er der ingen, der har taget initiativ til udvikling af turismerelaterede aktiviteter.

Lars: *Der er ikke mange turister her. Vi mangler nogle turistboliger, og vi kan måske arbejde mere med turisme.*

Lea: *Man kunne også tænke på turisme og annoncere på internettet. Man kunne købe det gamle gule hus og sætte det i stand til et vandrehjem. Vi kunne overveje at etablere en systue, hvor husmødrene kunne sy nationaldragter.*

Nogle er inde på, at der måske er for mange små bygder i Upernavik, og at der ville kunne opnås nogle fordele ved at samle befolkningen i lidt færre bygder.

Lea: *Hvorfor kommer der ikke en mand til bygden og indsamler alle indbygges ideer? En person, der kunne vejlede os. Måske skal der kun være fire bygder i Upernavik? Det ville nok kunne betale sig. Der er nogle fra Aappilattoq, der gerne vil flytte hertil, men vi har ikke huse nok. Måske kan Tasiusaq og Kullorsuaq blive til byer om tyve år? Men desværre ser vi aldrig politikere her. De tænker kun på at flytte folk til byerne.*

Hvad med Tasiusaq – hvorfor ikke lave den til en by og samle de små bygder her?

Børn og uddannelse

I 2009 havde skolen 42 børn. Tidligere var den præget af stort fravær blandt eleverne, der kom og gik, som det passede dem, men der er kommet flere uddannede lærere, og tilsyneladende er det pædagogiske niveau blevet bedre, og der er nu flere, der får en uddannelse. Samtidig er der i bygden foregået et holdningsmæssigt skift. Hvor der tidligere var en tendens til, at skolen af børn og forældre blev set som noget, der skulle overstås for at komme ud i livet, bliver den nu i højere grad opfattet som et skridt på vejen til en uddannelse.

Lea: *Da jeg startede som skoleleder, søgte alle drengene dispensation til at stoppe i skolen, når de kom til 9. klasse, fordi de ville være fiskere og fangere. Men nu vil de have en uddannelse, og der er mange, som går videre til en efterskole eller til GU i Aasiaat. De der går på efterskole i år, tænker på at gå videre til GU i Aasiaat. De vil være lærere, sygeplejersker eller politibetjente. Både drenge og piger søger uddannelse. Før i tiden var det kun piger, men nu har drengene lært, at det ikke længere kan betale sig at leve som fanger og fisker.*

Der er dog fortsat en relativt stor gruppe drenge, der gerne vil være jollefiskere.

Lea: *De unge har ikke så mange muligheder for at tjene penge i bygden, da der ikke er så mange institutioner eller arbejde at få. Mange unge vil gerne være jollefiskere, men de skal først lære at fiske og skaffe penge til en jolle.*

Der er i dag flere fra bygden, som tager en uddannelse, men der er stadig en stor gruppe, der vælger at blive i bygden efter folkeskolen. Det store frafald, der sker, når eleverne kommer til Upernavik for at afslutte folkeskolen, opleves som et problem.

David: *De unge vil gerne arbejde på fabrikken, og vi mangler arbejdskraft her i bygden. De unge flytter til byen for at få en uddannelse. Alt for mange unge dropper ud af deres uddannelse – ikke bare her i bygden – men over hele Grønland. Det er, fordi vores skoler er for dårlige, og fordi forældrene ikke støtter dem nok.*

Lea: *De unge bliver ofte sendt hjem fra kollegiet i Upernavik på grund af spiritus. Når de kommer som 14-årige til storbyer, så ser de, at deres kammerater står uden for og drikker. Så begynder de også at drikke, og så ender det med, at de bliver sendt hjem.*

For at reducere bygdebørnenes store frafald i byen peger Lea på, at man kan udvide skolen i Tasiusaq til 10. klasse og så lade den fungere som afslutningsskole for de omkringliggende bygder.

Lea: Hvis de startede et kollegium her i Tasiusaq, hvor vi ikke har problemer med alkohol, så ville det kunne hjælpe mere. Så kunne de gå videre til GU og efterskole, og så ville vi kunne forberede dem bedre til senere at flytte til byen.

Der er tilsyneladende enighed om, at Tasiusaq ikke har de store problemer med alkohol, snifning og selvmord eller har tilsvarende sociale problemer. Men der er problemer med ludomani.

Lea: Indtil nu har vi ikke haft tilfælde af selvmord eller seksuelt misbrug.

Jørn: Vi har en mand her, som ikke er kommet i dag, da det var lønningsdag i går. Vi ser ham først på mandag. Men alkohol er ikke det store problem her. Der er mange på fabrikken, der er med i Blå Kors, og som er meget stabile.

Lea: Der er mange, der spiller bingo, når de har lidt penge. De tænker ikke på, at de skal have mad i morgen, eller på, at de skal betale regninger. De har ikke lært at gemme penge for at overleve og forstår ikke, at kulturen har ændret sig. Nu skal de have en jolle og en påhængsmotor for at kunne leve. Det tager lang tid at få råd til at købe en jolle.

Den eksisterende, relativt beskedne kønsskævhed bliver generelt ikke opfattet som et problem, og den skyldes primært, at en del unge kvinder har fået en uddannelse og dermed muligheder for arbejde andre steder, hvilket bliver opfattet som noget positivt, og bedre uddannelse opleves dermed ikke som en negativ udviklingsagent.

Lea: Kvinderne får mere uddannelse end tidligere og har derfor mulighed for at flytte til byerne. Mændene har ikke den samme mulighed for at flytte, men nu er mange drenge også begyndt at tage en uddannelse.

David (2009): Der er for få gode huse til befolkningen her i Tasiusaq. Det er blevet svært at bygge selvbyggerhuse – det er landstinget der har lavet en regel, så nu er det meget, meget svært. Ellers er der mange unge, som gerne vil bygge et hus, og som vil arbejde på fabrikken og fiske. Her bor der ikke så mange mennesker i hvert hus, som der gør i Kullorsuaq.

På trods af fraflytning var behovet for huse ikke blevet mindre, og der var folk fra andre bygder, som gerne ville flytte til Tasiusaq på grund af gode fiskemuligheder og for at arbejde på fabrikken.

David (2011): Alle kommunens penge bruges på udvikling i Ilulissat.

Selvstyrets prioriteringer af storskalaprojekter

Jeg fik drøftet selvstyrets intentioner om at satse på storskalaindustri og minedrift med flere, hvor Lars sagde, at hvis der etableres en aluminiumsmelter i Maniitsoq, vil han gerne derned og arbejde nogle år, også for at komme tilbage til den by, han er vokset op i. Men han lagde meget stor vægt på, at han vil tilbage til Tasiusaq, og at han kun rejste, hvis familien tog med.

Lea: *Nogle mener, at bygderne skal nedlægges, og at grønlænderne i fremtiden skal arbejde i minerne. Men hvis mændene skal arbejde lang tid i en barakby, vil det betyde, at deres ægteskab og familieliv bliver ødelagt. Børnene har brug for begge forældre. Vi kan se det i skolen. De familier, hvor faderen altid er på fiskeri, og moren altid på arbejde, og som er væk om aftenen. Det er her, børnene har de største problemer, da de kun bliver opdraget fra den ene side. De ved ikke, hvem de skal stole på, når de bliver voksne. Selvom de tjener godt, er det ikke et godt liv. Der vil komme mange skilsmisser. Det er vigtigt, at man bor der, hvor man arbejder.*

Tobias: *Politikerne tænker ikke på hele befolkningen her i Grønland. De mener, at alle skal have en uddannelse, men det er urealistisk. Desværre. Her i Grønland kan mange fange sæler og fisk til selvforsyning. De har ikke behov for en uddannelse.*

Lea: *De tænker kun på at bygge store huse, som mødrene og børnene kunne bo i, medens faderen arbejder i minen. De tænker ikke på de sociale udgifter og på, hvad der skal til for at skabe et godt liv. Man kunne spare mange hundrede millioner i socialhjælp, hvis folk blev i bygderne. Der er så mange mennesker, der bor i byen uden at kunne lave noget. I bygden lever vi nær ved stranden og kan se, når der kommer fiskere ind med hellefisk. Børnene har mere ansvar i bygden. Der er mange ting, man skal tænke over, når man bor i bygden. Man er en del af et fællesskab.*

Samtalerne afslørede det generelle problem, at befolkningen ikke i nærværdig grad indbyrdes drøfter de planer og tiltag, som politikerne sætter til debat.

En velfungerende bygd

Overordnet set er Tasiusaq en socialt velfungerende bygd med en god økonomi og en positiv udviklingsdynamik, selvom der de senere år har været en fraflytning, der primært er et resultat af unge, der er i gang med en uddannelse eller har fået arbejde i en større by, men det kan ikke udelukkes, at den faldende beskæftigelse på fabrikken er en medvirkende årsag.

Den umiddelbart store udfordring for Tasiusaq er den sårbarhed, der følger af at være afhængig af en enkelt ressource, og den grønlandske historie er fuld af eksempler på, hvor galt det kan gå. For at reducere den sårbarhed er der en potentiel mulighed i at tænke bredere end én fiskeart. Selv vurderer

befolkningen, at fortsat indhandling af hellefisk og delvis lokal forarbejdning, kombineret med indhandling af flere arter, vil muliggøre en befolknings- og erhvervsmæssig ekspansion. Her er en af udfordringerne at skaffe ferskvand nok til produktionen, men der er flere potentielle vandsøer på øen, og det er en udfordring, det er lykkedes at løse andre steder i landet.



Befolkningen forventer, at bygden vil fortsætte med at vokse, og sætter på gode indtægter fra hellefisken. Der leges på isen. Tasiusaq, Upernavik, april 2011.

Men udviklingen de seneste år har vist, hvor sårbar Tasiusaq er over for udefra påtvungne forandringer, hvor fabrikkens skift i produktionsform fra lidt forædling til kun at nedfryse hellefisk som blokfisk har ændret beskæftigelsessituationen fra arbejdskraftmangel til en vis arbejdsløshed. En udvikling, der har påvirket bygdens interne sociale funktion. Den overordnede dynamik ændres dermed af relativt marginale udsving, og det udfordrer den samlede robusthed i bosættningens udviklingsdynamik,

fordi der potentielt er en række øvrige beslutninger, der tages uden for bygden, som kan få langt større betydning for den fremtidige udvikling.

Et helt afgørende parameter er, om fabrikken videreføres, og størstedelen af den lokale hellefiskefangst fortsat indhandles i Tasiusaq, eller om det alene er forretningsmæssige kriterier, der vil være styrende for Upernavik Seafoods prioriteringer. For som Jørn vurderer, så vil det forretningsmæssigt billigste og formodentlig også kvalitetsmæssigt bedste være at lukke alle fabrikkerne i distriktet og have nogle store indhandlingsskibe, der kan foretage den endelige forarbejdning. En sådan model indebærer potentielt en risiko for, at størstedelen af mandskabet på indhandlingsskibene rekrutteres i lavtlønslande, og at arbejdspladserne dermed forsvinder fra lokalområdet. Samtidig betyder indhandlingsskibe en delvis afkobling mellem bosted og erhverv, idet besætningen, der arbejder i længerevarende, sammenhængende perioder, kan være bosiddende hvor som helst.

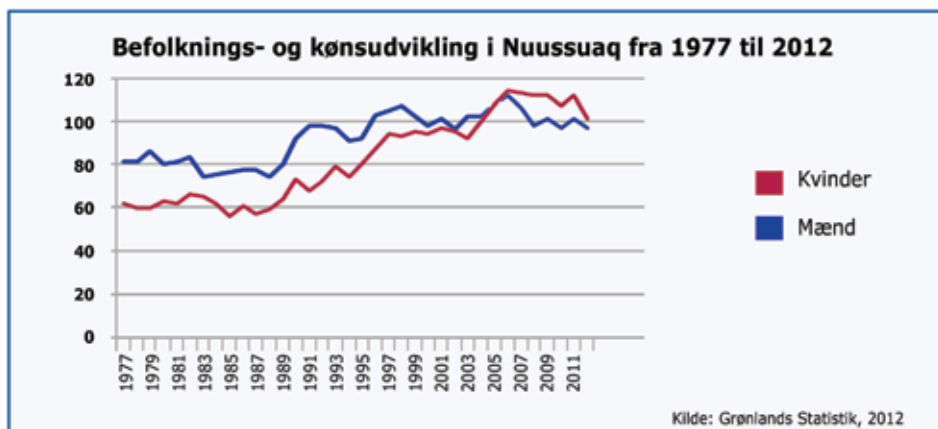
En anden væsentlig trussel for Tasiusaq er, hvis den eksisterende regulering af fiskeriet af hellefisk ændres radikalt, så den relativt store del af

befolkningen, der i dag lever af en blandingsøkonomi af hellefisk og fangst, ikke fortsat får mulighed for at opretholde blandingsøkonomien. En udfasning af jollefiskeriet, kombineret med fastholdelsen af indhandlingslicensen og et varmere klima, der reducerer perioden med langlinefiskeri fra havisen yderligere, vil reducere fangergruppen til en mindre gruppe fiskere, der får en monoafhængighed af indhandling af hellefisk, hvorved de bliver ekstremt følsomme over for fluktuationer i hellefiskebestanden. Der vil samtidig opstå en stor gruppe tidligere fangere/fiskere uden økonomisk erhvervsunderlag, og det kan for alvor udfordre den sociale dynamik i bygden og resultere i menneskelige og sociale problemer, som det ses mange andre steder i by og bygd. Hvis det kombineres med, at indhandlingen centraliseres på større fabrikker, eller med øget brug af indhandlingsskibe, og Tasiusaq yderligere får reduceret eller mister sin indhandling, kan der for alvor startes en negativ udvikling og afviklingsdynamik.

Det betyder, at befolkningens primære udfordringer er fastsættelsen af de fremtidige regulerings-, erhvervsmæssige og institutionelle rammer, der vedtages langt væk af embedsmænd og politikere. Og indbyggerne i Tasiusaq oplever, at de har meget ringe eller nærmest ingen dialog med beslutningstagerne. Her kan de blive fanget af deres kulturelt betingede tilbageholdenhed og autoritetstro, der kan give beslutningstagerne relativt frit spillerum.

Nuussuaq

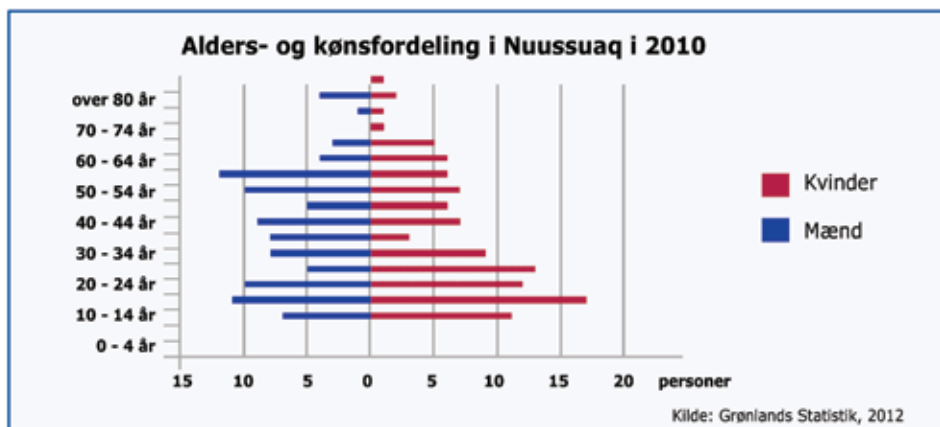
Nuussuaq (Kraulshavn) er en af distriktets yngste faste bopladser, der ligger et par hundrede km nord for Upernavik på den store halvø Nuussuaq, og som fik udstedsstatus i 1923 (131). Nuussuaq havde de første årtier en relativt langsom befolkningstilvækst, men er derefter vokset betydeligt fra 39 indbyggere i 1930 til 198 i 2012.



Nuussuaq er opstået som en fangerbygd, fordi folk fra de sydligere bygder og bopladser søgte nordpå til de bedre fangstområder i området ved den

produktive bræ med sæler, hvor der i perioder er god hvidhvalfangst i bugten, og om vinteren er fangst fra havisen. Samtidig ligger Nuussuaq rimeligt godt i læ med en sikker havn og var derfor attraktiv som indhandlingssted i den seneste kolonitid.

Set over den 35-årige periode fra 1977 til 2012, er befolkningen vokset med 38 %, og der er samtidig sket en markant forbedring af Nuussuaqs køns-sammensætning fra 77 kvinder pr. 100 mænd i 1977 til 104 kvinder pr. 100 mænd i 2012. Befolkningens køns- og alderssammensætning har nogle køns-mæssige udsving med specielt et kvindeunderskud i alderen 25 til 29 år, uden at der dog samlet set er nævneværdige problemer med kønssammen-sætningen i den primære reproduktive alder. I Nuussuaq genses de naturlige fluktuationer i kønsfordelingen blandt bygdens børn. Samlet set må befolk-ningsudviklingen over den 35-årige periode ses som positiv.



Interviewede

I Nuussuaq er der gennemført længerevarende interviews med:

- Karl Peter, der er i begyndelsen af trediverne og er elværksbestyrer. Han er født i Nuussuaq, men har haft en del af opvæksten i Savisivik syd for Qaanaaq, hvor han var lånt ud som gavebarn, og han boede også nogle år med plejeforældrene i Qaanaaq. Han er gift med en pige fra Nuussuaq, og de har to børn.
- Halfdan, der er leder af fabrikken. Han er vokset op i Nuussuaq og har boet flere år i Ilulissat, hvor han har haft forskelligt arbejde på bl.a. rejsetrawlere og har kombineret det med at være musiker på hotellerne.
- Pedellen i servicehuset, der er en mand i trediverne.
- Lederen af kommunens filialkontor, der er en mand på omkring tres.
- Niels, der er elektriker og oprindeligt kommer fra Kangaamiut, men som for år tilbage flyttede til Upernavik på grund af arbejde.

I dag har han et mindre byggefirma med en håndfuld tømrersvende og var i Nuussuaq på grund af arbejde. Endvidere har jeg haft en række samtaler med bl.a. ufaglærte lærere på skolen og den yngre kvindelige leder af servicehuset.

Derudover har jeg haft flere samtaler med Edvard, som jeg i 2009 var på fangstture med, og som sejlede mig ned til Nutaarmiut og Tasiusaq, hvor vi undervejs var om bord i det russisk indregistrerede indhandlingsskib, der lå nord for Nutaarmiut. Han er i slutningen af fyrrerne, og ved besøget i 2011 var han gået midlertidigt i land og forsøgte at ernære sig som bygdetømrer med forefaldende arbejde i Nuussuaq og hjælpe Niels med at opføre 8 nye medbyggerhuse i Kullorsuaq. Han var usikker på, om han på sigt kan leve af at være bygdehåndværker, da det afhænger af, hvor meget byggeri det offentlige sætter i gang, og derfor var han bekymret for, om hans byggearbejde i år (2011) ville betyde, at han mistede sit erhvervsfangerbevis, for det kræver, at over halvdelen af årsindtægten kommer fra fangst.

Har han først mistet erhvervsfangerbeviset, forekommer det lidt håbløst at få det igen, for hvordan skal man dokumentere, at mere end halvdelen af indtægten kommer fra fangst, når man uden et erhvervsfangerbevis ikke kan indhandle hellefisk eller fange arter som nar- og hvidhvaler og isbjørn, der kan give noget pengeøkonomi. Det var de tanker, han gik og tumlede med, og selvom der findes dispensationsmuligheder, der specielt er møntet på personer som Edvard, er det ikke helt let at gennemskue, og der er formodentlig ingen i Nuussuaq, der fuldt ud har forstået bekendtgørelsens juridiske formuleringer (85).

Han var ikke opmærksom på selvstyrets planer om udfasning af jollefiskeri, der indebærer, at kun fangere, der har haft indhandlingslicens året før kan indhandle det følgende år, medmindre de kan "overtage" en rettighed fra en jollefisker, der går ud af erhvervet. Det chokerede ham meget at høre om de planer og gjorde ham urolig for fremtiden, og om det var et rigtigt valg, han havde taget ved ikke at betale for en indhandlingslicens i år.

Et udpræget fangersamfund

Bygden er fortsat et udpræget fangersamfund, og den gradvise tilflytning, der har været indtil de seneste år, skyldes fangstmulighederne. Derimod har fiskeri hidtil ikke haft den store erhvervsbetydning for Nuussuaq. Der har gennem flere år været en gruppe fangere, der i kortere perioder hen over sommeren er taget ned til området nord for Nutaarmiut og har fisket hellefisk, som de har indhandlet i Nutaarmiut. Da jeg var der i 2009, lå der en mindre gruppe i teltlejr nord for Nutaarmiut og indhandlede til det indhandlingsskib, som Greenland Halibute havde liggende der.

Men hellefisken har haft en relativt lille betydning for Nuussuaqs erhvervsgrundlag og økonomi. I 2008, da der ikke lå et indhandlingsskib i området, var der 38 fangere fra bygden, der indhandlede til fabrikken i Nutaarmiut, men det var kun 14 af dem, der indhandlede mere end 2 ton, og selv de, der indhandlede mere, indhandlede relativt små mængder, hvor Edvard var den, der indhandlede mest med 9 ton, og samlet fik de indhandlet 110 ton. Når en dags god langlinefangst fra jolle ligger i nærheden af 300-400 kg, har de fleste været aktive mindre end et par uger.

Forklaringen for den ringe interesse for at fiske hellefisk er, at fangsten i området er god, og at de hidtil har kunnet leve af fangst, men de faldende sælskindspriser gør det stadig vanskeligere at sikre en rimelig pengeøkonomi gennem fangst, og i 2009 blev der indhandlet 3.420 sælskind til gennemsnitligt 305 kr. pr. stk. (99).

Nuussuaqs potentielle arbejdsstyrke var i 2010 på 116 personer (18 til 64 år), og antallet af offentligt lønnede job i bygden er begrænset og omfatter det, der typisk findes i bygder, som skolen med fem uddannede timelærere, en mand på kommunens filialkontor, sygeplejestationen, servicehuset, lidt manuelt kommunalt arbejde som pedel og snerydning mv., butikken, elværket mv. samt den privatiserede dag- og natrenovation og en lille skindsystem. Der er ca. 10 på førtidspension, og socialhjælpen rakte i 2008 til knap fem årsværk, som er spredt ud på mange modtagere. De øvrige lever af fangst.

Efter flere års tilløb åbnede Upernavik Seafood i august 2010 et indhandlingsanlæg (fabrik) til hellefisk. For at få det åbnet blev der jævnligt lagt et politisk pres på Upernavik Seafood ved at give tilladelse til indhandlingsskibe, og det betyder faldende indhandling i Nutaarmiut og Tasiuaq. Senest i foråret 2010 tillod Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug et indhandlingsskib i området. Tilladelsen til indhandlingsskibe har været et incitament for Upernavik Seafood til at bygge fabrikken i Nuussuaq.

Den logistiske udfordring med fiskeriet af hellefisk er, at der i sommerperioden er bedre fiskeri små 100 km længere sydpå nord for Nutaarmiut. Sidst på året og om vinteren er det dog godt ved Nuussuaq, men på det tidspunkt er det ikke muligt at sejle så langt, og i islægsperioden er det helt urealistisk at transportere fiskene de 100 km til fabrikken i Nutaarmiut.

Det betyder, at hvis hellefiskepotentialerne skal udnyttes på årsbasis, fordrer det, at der enten permanent ligger et indhandlingsskib i området, der trækker nordpå til området ved Nuussuaq og især inde om vinteren, hvilket ikke forekommer realistisk, eller at der findes indhandlingsmuligheder i bygden. Samtidig er det egentlige potentiale omkring Nuussuaq aldrig blevet ordentligt undersøgt, fordi fangsten er så god, og befolkningen hidtil primært har levet

af den. Så der er tale om et delvist pionerområde, og det er tydeligt, at indhandlingsstedet lige er startet, og at fangerne endnu ikke har vænnet sig til de nye arbejdsrutiner og den livsrytme, som en mere systematisk deltagelse i fiskeriet af hellefisk fordrer. Men der blev trods alt i løbet af de seneste godt fire måneder af 2010 indhandlet 61 ton hellefisk i Nuussuaq.

Halfdan (2011): *Vi indhandler ca. 3 til 4 ton fisk dagligt og arbejder kun halv tid her på fabrikken, da der ikke er fisk nok.*

At tale om en fabrik er at tage munden lidt for fuld. Reelt er det et indhandlingssted med frysekapacitet uden det store tekniske hjælpeudstyr. De fleste af fangerne ønsker at fortsætte deres primære fangertilværelse og benytte fiskeriet af hellefisk som et supplement, og det betyder, at leverancerne er begrænsede og noget uregelmæssige, og det er forklaringen på, at fabrikken i perioder kun holder åbent halvtids.

Leder af filialkontor: *De fleste fangere fanger godt – fisker kun for penge.*
Karl Peter: *Om vinteren er her meget koldt – de fleste fisker ikke langt væk – prøver ikke nye steder.*

Det er koldt at stå i timer på havisen og tage hellefisk af krogen og agne, når temperaturen er på den gale side af -30 grader, specielt når der står en stiv vind fra indlandsisen. På grund af de faldende sælskindspriser og afskaffelsen af ensprissystemet er befolkningens økonomiske råderum blevet mindre, og det er den primære forklaring på, at de har ønsket, at der blev oprettet et indhandlingssted for hellefisk.

Halfdan: *Indhandlingen af sælskind er stoppet i to måneder, så nu må de fiske. Livet som fanger i Nordgrønland er hårdt. Hvis vejret er dårligt, så tjener de ingen penge og kan ikke betale deres regninger.*

Jeg talte med flere, der gerne ville kunne kombinere fangst og fiskeri med et andet erhverv, men her kommer reglerne for fangstbevis, som egentlig er indført for at beskytte fangererhvervet, til at fungere som en barriere.

Niels: *Der er mange fiskere og fangere, der indimellem tager arbejde som tømrere, hvis fangsten er dårlig i en periode. Men hvis de tjener mere end halvdelen af deres indtægt ved andet arbejde end fiskeri, så mister de retten til at være fangere. Hvis timetallet bliver for højt, mister de alle deres rettigheder.*

Forandringer og planer

Flere gav udtryk for frustration over den nye indhandlingslicens, og en del indrømmede, at de indhandler på andres licens, eller at andre indhandler på

deres, for at slippe for licensbetalingen, men umiddelbart var der ikke nogen, der havde reflekteret over, at det kunne få konsekvenser for fastsættelsen af skat for den fanger, hvis licens de indhandler på.

Dagbogsnotat: Til fest i servicehuset

Havde været ude at fiske med Karl Peter og stod i hans stue og fik varmen, medens vi nød dampende varm isbjørnesuaasat med karry og den smukke udsigt over det frosne hav. Pludselig siger Karl Peter: *Aron blev nummer 2 ved hundeslædevæddeløbet i Kullorsuaq. Vi skal til fest – også dig.*

I servicehuset talte jeg over 40 voksne og mindst lige så mange børn, så det er en vigtig begivenhed. Der var med andre ord stuvende fyldt, og alle stole var optaget, så jeg prøvede at "falde i ét" med væggen, men det er svært at være anonym, når man rager et par hoveder op over de fleste. Senere fik jeg en siddeplads, og det er lettere at synke lidt ned i en stol. Der blev serveret saft, kaffe, te og alskens kiks, og Karl Peter fik sørget for, at jeg fik te – meget betænksomt. I det hele taget blev jeg taget meget godt imod. Der blev holdt flere taler og delt gaver ud til alle fra bygden, der havde deltaget i distriktsmesterskaberne, og nummer 2, 7 og 9 fik en flot pokal.

Allerede ved 20.30-tiden virkede det, som om arrangementet var færdigt. Folk fortrak, og børnene begyndte at lege udendørs. Ved 21-tiden begyndte nogen at spille. Det lød meget, som om nogen øvede, men ved 22.30-tiden kom der rigtigt gang i musikken, og så var der liv og glade dage og hyl og skrig fra de unge piger. Et lokalt rockorkester spillede en blanding af den gode gamle Vaigat-musik og god grønlandsk rock fra 1980'erne, og indimellem lykkedes det dem at fylde dansegulvet med unge fortrinsvis piger.

Men sig ikke, at Grønland er statisk. Der var ingen alkohol, og al rygning foregik udendørs trods de minus 25 grader, og ingen steder lugtede der af hash – ingen, der fjollede berusede rundt. Klokken ca. 24 stoppede musikken, og næste morgen startede livet med glade smil til de faste tider.

Pedellen: *Fiskelicensen fungerer dårligt. Mange fanger en del og fisker lidt, men så bliver licensen meget dyr. Derfor vælger de ikke at købe licens. Konsekvensen er, at fabrikken får færre fisk, og at fangerne tjener for få penge.*

Den aktuelle diskussion om fiskeriloven og udfasningen af jollefiskere giver anledning til usikkerhed om fremtiden og en følelse af magtesløshed.

Halfdan: Fiskeriloven dur ikke, da der her ikke er penge nok til kuttere, der kræver, at man kan fiske hele året, ellers går man konkurs. Så vi har ingen kuttere her, da det er for dyrt.

Karl Peter: Hvis ikke vi kan fiske fra joller, så bliver den nye fabrik helt meningsløs. Hvem skal indhandle til den? Hvad skal folk leve af?

Der var nogle, der så et potentiale i at arbejde ved en mulig aluminiumssmelter i Maniitsoq, men alle lagde vægt på, at det kun skulle være for en periode, og at de ønskede at vende tilbage til livet i Nuussuaq. Og så blev der peget på sprog og manglende kendskab til bylivet som en vigtig barriere for mange.

Halfdan: Jeg tror ikke, at mange vil flytte sydpå. Mange bygdefolk kan ikke tale dansk. I bygderne kender og hjælper man hinanden. Hvis man flytter til en by, hvor man ingen kender, vil man ikke få hjælp.

Niels: Mange, der har været sydpå og har boet i en lejlighed, opdager, at de betaler det meste af deres løn i husleje. Så opgiver de og flytter hjem til bygden igen.

Havets mange ressourcer

Udviklingspotentialerne for Nuussuaq skal primært findes i havets levende ressourcer, og dem er der mange af.

Halfdan: Nuussuaq har en stor fremtid. Her er masser af fisk. Hvis bare fiskerne vil fange dem, vil fabrikken vokse. Her er plads til mange huse, og vi har en meget stor og dyb vandsø. Nuussuaq kan blive en by.

Nuussuaq har en god og sikker naturlig havn med dybgang til relativt store skibe, og så ligger bygden nogenlunde halvvejs med godt 100 km til henholdsvis Nutaarmiut og Kullorsuaq og er derfor et nødvendigt støttepunkt for sejlads med småbåde og joller samt for hundeslæder og snescootere i islægsperioden.

Samtidig er Nuussuaq en af de få relativt velfungerende og selvkørende fangerbygder. Den store udfordring er, at bygden på grund af sin begrænsede officielle pengeøkonomi både statistisk og i officielle rapporter fremstår som fattig (82). Der mangler officiel indhandling af fangst og i høj grad mottak, som bygden er storleverandør af, og derfor finder de eftertragtede produkter ned til markedet i de større byer ad uofficielle kanaler, og indtægten registreres dermed ikke.

Niels: Folk i bygderne kan pengemæssigt være fattige, men jeg tror ikke, at de mangler mad – det kan de få fra naturen. Når de mangler penge, har de svært ved at betale deres husleje og deres elregning. Problemet er, at der bliver bygget for lidt, og at bygderne får for lidt gavn af bloktilskuddene.

Et indhandlingsanlæg til fangst af havpattedyr og fugle vil muligvis kunne bære sig selv økonomisk alene ved indhandlingen af mattak. Dermed ville man synliggøre (noget af) den relativt store økonomi, som indbyggerne har gennem fangst, for det er bestemt ikke fattigdom, et besøg i bygden leder tankerne hen på.

Samtidig er her formodentlig et relativt stort potentiale i andre fiskearter, som bør undersøges nærmere. Ved samtlige de langlinehuller, jeg var rundt ved, lå der store mængder af havkat, rokke, uvak og andre fisk og langt mere, end distriktets hunde nogensinde kan sætte til livs. En mere fleksibel indhandlingsstruktur vil ud fra et bæredygtighedsperspektiv være dobbelt tjenligt, således at de fisk, der fanges, udnyttes, og befolkningen får en bedre pengeøkonomi og dermed et bedre incitament til at fiske. Så er det tænkeligt, at nogle af arterne ikke i sig selv vil være økonomisk rentable, men det bør ses i en helhed.

Børn og uddannelse

Nuussuaq har omkring 50 børn i den skolepligtige alder og ingen uddannede lærere, men det afspejler sig ikke nævneværdigt i elevernes karaktergennemsnit, der ligger lidt over landsgennemsnittet (82). Til gengæld er der ikke så mange, der går videre med en uddannelse, og relativt mange unge vælger at blive i bygden. I modsætning til mange byer og bygder i Grønland er der tilsyneladende ikke noget nævneværdigt misbrugsproblem blandt de unge i Nuussuaq.

***Halfdan:** Der er meget misbrug og druk i byen. Men ikke mange her.*

Det begrænsede antal familier betyder, at de unge ofte skal uden for bygden for at finde en partner, men det er ikke noget problem, for distriktet er stort. Det er ofte manden, der flytter, og det er interessant, at det ikke opleves som det store problem for en fanger eller fisker at flytte måske op til 400 km inden for distriktet. Metoder og redskaber og den overordnede måde at "læse" og tolke naturen på er i grove træk ens inden for distriktet.

Udviklingsdynamik

Overordnet set har Nuussuaqs udviklingsdynamik gennem flere år været positiv. Bygdens indbyggertal har været støt voksende, og den store køns-skævhed er ændret til et mindre kvindeoverskud. Befolkningen opfatter den begrænsede befolkningsnedgang, der har været de seneste år, som et positivt resultat af, at flere unge prøver at få en uddannelse.

Der er nu tilmed etableret et indhandlingssted for hellefisk, og når fangerne får vænnet sig lidt mere til de økonomiske fordele, hellefiskeindhandlingen kan give, vil det formodentlig betyde øget indhandling og dermed også mere

arbejde på land. Som mange andre steder i Grønland kæmper bygden lidt med intern nepotisme, hvor der er en tendens til, at man ansætter egen familie, hvis der er mulighed for det, så skolen, fabrikken mv. er domineret af hver sin familie. Selvom der umiddelbart ikke er misbrugsproblemer med alkohol og andre euforiserende stoffer, har Nuussuaq en udfordring med ludomani, hvor relativt store beløb jævnligt skifter hænder i løbet af en aften. Men det er ikke i bygdens interne strukturer, de primære udfordringer for den fremtidige udviklingsdynamik skal findes. De afgørende udfordringer for Nutaarmiut er, om indhandlingen opretholdes og gerne udvides til at omfatte flere arter, og om selvstyrets reguleringer på området i fremtiden vil muliggøre en blandingsøkonomi, baseret på fangst og fiskeri.

Der rykkes fundamentalt ved bygdens udviklingspotentialer, hvis der ændres på de reguleringsmæssige rammer, så unge ikke får mulighed for at indgå i kombinationsøkonomien og starte op som jollefiskere og fangere eller får attraktive muligheder for at erhverve sig en lille kutter, der er egnet til både fangst og fiskeri.

Hvis der tilmed opstår en situation, hvor de nuværende fangere presses ud af den nuværende løse tilknytning til fiskeriet af hellefisk, bliver det vanskeligt at pege på de positive udviklingspotentialer for Nuussuaq, da bostedets primære naturgivne styrke er de gode fangstbetingelser. Skal erhvervsgrundlaget primært baseres på hellefisk, vil det muligvis være mere hensigtsmæssigt for befolkningen at flytte ned til Nutaarmiut eller Tasiusaq. Fastsættelsen af rammebetingelserne for Nuussuaqs fremtidige udvikling ligger langt uden for befolkningens rækkevidde, og de er dårligt rustet til at indgå som "lobbyister" i de beslutningsprocesser, der foregår mere end 1.000 km mod syd i Nuuk.

***Niels:** Upernavik-befolkningens generelle holdning er at acceptere nærmest det hele – tingenes tilstand. Dem, der råber højest, er dem nede i Nuuk, og de får noget, men mentaliteten her er helt anderledes. De tager det stille og roligt, uanset om levestandarden er langt nede.*

Hellefiskens betydning for Upernavik

Det følgende er en mere detaljeret analyse af hellefiskens betydning for Upernavik distrikt. Den øgede udnyttelse af hellefiskeressourcerne, der tog fart fra slutningen af 1980'erne har betydet en markant forbedring af distriktets økonomi og bidraget til at løfte specielt byggerne ud af den tidligere pengeøkonomiske fattigdom.

Hellefiskeriets struktur

Efter etableringen af et indhandlingsanlæg i Nuussuaq i august 2010 er der indhandlingsanlæg ved samtlige bygder undtagen Naajaat samt i Upernavik.

I 2011 ejes alle de 9 indhandlingsanlæg af Upernavik Seafood, der juridisk er en privat virksomhed, hvor den selvstyrejede fiskerikoncern Royal Greenland A/S ejer halvdelen og den dansk-grønlandske private fiskerikoncern Polar Seafood Denmark A/S^{ax} ejer den anden halvdel (134). Frem til juli 2010 ejede Saattuaq A/S fra Qeqertarsuaq de to indhandlingsanlæg i Upernavik Kujalleq og Kangarsuatsiaq.

I 2008 var hellefiskekvoten for Upernavik distrikt 6.500 ton, og gennem flere år har kuttere fra Uummannaq og Diskobugten og ned til Sisimiut distrikt fisket på kvoten, og ofte indhandler de i Uummannaq, Ilulissat eller Qasigiannuit, hvor kiloprisen er lidt højere, og de samtidig kan have et vist samkvem med familien. Der fiskes og transporteres dermed ca. 1.500 ton ud af distriktet, og de udefrakommende kuttere sejler for at indhandle 300-600 km hver vej. Det betyder, at den potentielle indhandling og dermed arbejdspladserne i Upernavik distrikt reduceres med omkring en fjerdedel.

Hidtil har fiskerne fra Upernavik ikke haft tilladelse til at fiske i de sydligere distrikter, hvilket for enkelte kuttere kunne være attraktivt i dele af året på grund af mindre is. At fabrikkerne i de sydligere distrikter kan tilbyde marginalt højere kilopriser skyldes bl.a., at Upernavik distrikt ikke besejles af Royal Arctic Line 6-7 måneder om året på grund af (de traditionelle) isforhold. Derfor har alle distriktets indhandlingsanlæg en betydelig frysekapacitet, der medfører store driftsomkostninger. Samtidig medfører det decentrale indhandlingssystem med 9 indhandlingssteder nogle naturlige ekstraomkostninger.

I sommeren 2009 lå der med hjemmestyrets tilladelse et russisk indregistreret indhandlingsskib lidt nord for Nutaarmiut, der var indchartret af Halibut Greenland med hjemsted i Ilulissat, og som indhandlede 1.000 ton. Skibet havde nogle grønlandske medarbejdere i produktionen, men besætningen var østeuropæisk, og den samlede lokale grønlandske beskæftigelses-effekt var begrænset.

Indhandlingsskibet var en væsentlig årsag til, at indhandlingsanlægget i Nutaarmiut den sommer var lukket, og dele af befolkningen flyttede ned til primært Innaarsuit. For 2009 betød de udefrakommende fiskere og indhandlingsskibet, at den samlede indhandling til Upernavik Seafood var på 4.000 ton, hvor der samlet i distriktet blev fanget 6.500 ton. Med en gennemsnitlig indhandlingspris på 8 kr. pr. kg blev der indhandlet for ca. 32 mio. kr., men hvis den samlede fangst var indhandlet lokalt, ville det beløbe sig til ca. 52 mio. kr.

ax Polar Seafood er et holdingselskab, der omfatter dels et grønlandsk, dels et par danske aktieselskaber. Den samlede koncern er primært danskejet (135).

Samlet set beskæftiger Upernavik Seafood omkring 120 årsværk primært i bygderne og sender dermed ca. 28 mio. kr. (2010) i cirkulation i distriktet i form af lønninger. Da der er tale om en del variationer i indhandlingsmængden, afhængigt af vejr og årstid, betyder det, at væsentlig flere i perioder er beskæftiget med indhandling og produktion.

Forædlingsgraden varierer, afhængigt af verdensmarkedsprisen, og de seneste år har verdensmarkedsprisen forholdsmæssigt ligget højere for hele fisk med skind. Det betyder, at størstedelen eksporteres uforarbejdet, selvom flere indhandlingsanlæg har udstyr til eksempelvis filetering.

Hellefiskens betydning for de enkelte bosteder i 2008

Kvinderne udgør en relativt stor del af indhandlingsanlæggenes arbejdsstyrke, men andelen påvirkes af forædlingsgraden, da det typisk er mænd, der varetager det tungere arbejde som indhandling og nedfrysning. Det betyder med faldende forædlingsgrad, at andelen af kvindelige medarbejdere falder. I selve fiskeriet arbejder stort set udelukkende mænd, og for 2008 var al indhandling registreret på mænds personnummer.

Langt størstedelen af fiskerne er i alderen 18 til 63 år, men der er dog enkelte ældre, der fortsat fisker, ligesom der er nogle drenge under 18 år, der er begyndt at fiske.

I det følgende er der taget udgangspunkt i Upernavik Seafoods regnskab samt Saattuaqs lønninger og estimerede indhandling for 2008. En vigtig forudsætning for tolkning af nedenstående tabel er, at registreringerne følger den enkelte indhandlers (fiskers) og medarbejders bopæl og ikke, hvor der er indhandlet, eller hvilken fabrik der er arbejdet på. I 2008 var fabrikken i Nuussuaq endnu ikke åbnet, og fabrikken i Nutaarmiut var lukket på grund af tekniske problemer. Det betyder, at den indhandling^{ay} eller løn, der er registreret på disse bygder, stammer fra indhandling eller arbejde andre steder, ligesom det gælder for Naajaat, der ikke har en fabrik, og dele af indhandlingen fra Kullorsuaq.

Som nævnt var fabrikkerne i Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq i 2008 ejet af Saattuaq A/S fra Qeqertarsuaq.^{az} Derfor er nedenstående skema delt op

ay Der er i beregningen af indhandling i kr. anvendt en gennemsnitspris pr. kg, uafhængigt af fiskens størrelse, hvorfor der kan være mindre variationer i indhandlingssummen mellem bygderne, medens den samlede sum repræsenterer den faktiske indhandlingssum.

az Der mangler data for antallet af indhandlere ved Saattuaqs anlæg i Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq, hvorfor der ikke er foretaget en beregning af gennemsnitsindkomsten pr. indhandler de to steder.

for de to bygder, så de røde tal vedrører Saattuaq, og de sorte tal er baseret på data fra Upernavik Seafood.

Når der både er røde og sorte tal, skyldes det, at fiskerne de to steder også indhandler andre steder, ligesom en del indbyggere tager til andre bygder for at arbejde på fabrikken i perioder.

Upernavik Seafoods og Saattuaqs indhandling og løn i 2008											
	Befolkning	Indb. 18-63 år	Mænd 18-63 år	Antal indhandlere	Indhandling i ton	Indhandling i 1.000 kr.	Løn i 1.000 kr.	Indhandling			Løn pr. indb. 18-63 år
								Gns. kr. pr. indbygger	Gns. kr. pr. mand 18-63 år	Gns. kr. pr. indhandler	
Upernavik Kujalleq	204	116	65	8	218	898	734	8.485	26.630		13.026
					7,7	61	777				
Kanger-suatsiaq	218	113	67	9	145	599	1.387	6.800	22.125		15.770
					47,9	383	395				
Upernavik	1.183	725	397	36	767,4	6.139	7.560	4.982	14.845	163.712	10.428
Aappilattoq	186	99	60	41	646,2	5.170	2.131	26.682	82.714	121.044	21.525
Naajaat	53	27	13	16	131,5	1.052	1	19.055	77.686	63.120	37
Innaarsuit	148	89	50	42	1.021	8.168	3.622	52.982	156.826	186.697	40.697
Tasiusaq	261	146	80	58	810,3	6.483	4.227	23.843	77.789	107.295	28.952
Nutaarmiut	56	50	17	9	61,6	492	750	8.448	27.829	52.565	25.000
Nuussuaq	210	111	59	38	109,9	879	1.823	4.019	14.306	22.211	16.423
Kullorsuaq	415	221	121	82	428,8	3.431	3.821	7.935	27.216	40.161	17.290
I alt	2.394	1.678	929	339	4.395,2	33.755	27.228				

Som det fremgår af tabellen, er der betydelige forskelle på, hvor meget fiskeriet af hellefisk betyder for de enkelte bosteder. Ved de to sydligste bygder er der knap så mange hellefisk, og de, der fisker derfra, gør det dels lokalt, dels i nærheden af Aappilattoq. I Upernavik, der er distriktets administrative center, har de fleste mænd i aldersgruppen 18 til 63 år andet arbejde, og en del unge er i gang med en uddannelse, og fiskeriet betyder relativt set mindre.

Langt størstedelen af fiskeriet foregår ved de fem bygder centralt i distriktet, hvor størstedelen af fiskerne også bor. At fiskerne fra Nutaarmiut i 2008 ikke indhandlede en større mængde, skyldes, at deres indhandlingsanlæg var lukket. Indhandlingen ved Kullorsuaq er kun åben i islægsperioden, fordi der ikke er hellefisk i nævneværdigt omfang i åbentvandsperioden. De lokale formoder, at de mange narhvaler i området skræmmer fisken væk.

I 2008 var der én lidt større kutter, der var hjemmehørende i distriktet, samt knap 30 små kuttere fra 27 til 33 fod, der foruden ejeren (skipper) ofte har en enkelt mand som besætning. I alt var der 21 ud af distriktets samlede 339 fiskere i 2008, der indhandlede til Upernavik Seafood, som indhandlede mere end 30 ton og samlet 2.165 ton. Det betyder, at 21 fiskere indhandlede for ca. 17,3 mio. kr., medens de resterende 318 fiskere, hvoraf langt størstedelen har jolle, indhandlede for ca. 14,9 mio. kr.^{ba}

I oversigten til højre skal der tages højde for, at Upernavik Seafood først overtog anlæggene i Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq pr. 1. juni, og at anlægget i Nuussuaq først åbnede i august. Samtidig var anlægget i Nutaarmiut lukket i en lang periode, fordi der lå et indhandlingsskib tæt på bygden, og indhandlingen ved indhandlings-skibet indgå ikke i oversigten.

Indhandling i ton pr. anlæg i 2010	
Upernavik Kujalleq	435.640
Kangersuatsiaq	281.419
Upernavik	506.267
Aappilattoq	609.155
Naajaat	0
Innaarsuit	1.405.003
Tasiusaq	1.867.628
Nutaarmiut	44.374
Nuussuaq	61.208
Kullorsuaq	476.141
Samlet distrikt	5.686.834

Selvstyrets definition af rentabelt fiskeri

Selvstyrets fiskeridepartement vurderer, at minimumsindhandlingen for at have et rentabelt fiskeri er 30 ton hellefisk, og med en indhandlingspris på ca. 8 kr. giver det en indtjening på ca. 240.000 kr., hvorfra skal trækkes driftsomkostningerne, der ofte løber op i det halve. I praksis giver det en årsløn, der er lidt mindre end for en ufaglært med fuldtidsarbejde, hvor mindstelønnen i 2008 lå på omkring 145.000 kr.

Af nedenstående tabel fremgår, at 94 % af fiskerne i Upernavik distrikt i 2008 havde en indhandling, der lå under den "grænse", som fiskeridepartementet har fastsat for rentabelt fiskeri. Heraf fisker 88 % under 20 ton og dermed mindre end to tredjedele af fiskeridepartementets rentabilitetsgrænse, 76 % fisker under 10 ton, og hele 57 % fisker under 5 ton.

Tabellen viser for 2008 antallet af fiskere, fordelt på intervaller af indhandling i ton, fordelt på bosted. Der skal tages forbehold for opgørelsen for Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq, fordi deres anlæg i 2008 var ejet af Saattuaq A/S, og indhandlingen til de to bygdeanlæg ikke indgår i oversigten, men der er formodentlig ingen, der kommer over 30 ton.

ba I beregningen indgår den relativt beskedne indhandling til Saattuaqs to anlæg ikke.

Antal fiskere, inddelt i intervaller efter indhandling i ton i 2008 (Upernavik Seafood)												
Bosted \ Ton	0-1	1-5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-40	40-50	50-100	100-150	150-200	200-250
Upernavik Kujalleq	7	1										
Kangersuatsiaq	1	5		3								
Upernavik	11	11	5		2	2		1		2	2	
Aappilattoq	4	6	7	7	5	7	2	2	1			
Naajaat	1	9	2	1	1	1		1				
Innaarsuit	3	14	7	5	2	6	1			2	1	1
Tasiusaq	7	28	14	3		1			3	1	1	
Nutaarmiut	2	3	1	1	1	1						
Nuussuaq	5	28	5									
Kullorsuaq	19	29	21	9	2	2						
I alt pr. interval	60	134	62	29	13	20	3	4	4	5	4	1

Som det fremgår, er det kun 21 fiskere, der indhandler mere end de 30 ton, som fiskeridepartementet vurderer som minimumsgrænsen for et rentabelt fiskeri. Hvis de 318 fangere, der i 2008 fiskede under 30 ton, skal reduceres, så alle fisker minimum 30 ton, vil der være plads til ca. 60. Også for de bygder og Upernavik, hvor der er enkelte, der indhandler store mængder, indhandler langt størstedelen under 30 ton (136; 137).

Det, at størstedelen ikke indhandler mere, skyldes hverken kvoter, manglende fisk, eller at de ikke har råd til det nødvendige udstyr. Det skyldes, at deres erhvervsidentitet er at være fanger. Dybt i deres sjæl opfatter de stadig sig selv som fangere, og størstedelen af deres arbejdstid går med fangst, og langt de fleste af dem fanger godt.

Det er også forklaringen på, at der ikke sker en vandring fra de sydligste og nordligste bygder, hvor hellefisken økonomisk betyder mindre, mod de centrale, hvor de ville kunne tjene mere ved fiskeri. For de to nordligste og den sydligste bygd har befolkningstallet gennem perioden med fiskeri af hellefisk været støt stigende.

Subsistensøkonomi og hellefisk

Ud af Upernavik distrikts 930 mænd i alderen 18 til 63 år er der med andre ord ca. 320 i 2008, der primært lever af fangst og supplerer med lidt indhandling af hellefisk, og dertil kommer en relativt stor gruppe fangere, der ikke indhandler hellefisk. Nogle af dem fisker indimellem hellefisk, som bliver indhandlet i en anden mands navn, fordi de så slipper for at betale 1.500 kr. for den indhandlingslicens, der blev indført pr. 1. januar 2010. Det bringer

fangergruppen op på 400-450 eller tæt på halvdelen af den potentielle mandlige arbejdsstyrke og for bygdernes vedkommende størstedelen af mændene.

I flere af bygderne er fangst det primære fødeunderlag, og den gamle tradition med "kødgaver" fungerer i modificeret form. Hvis nogen fanger hval, hvalros eller isbjørn, deles der ud til bygden efter traditionsbundne fordelingsnøgler, og hvis nogen ikke selv kan komme på fangst på grund af sygdom, alder eller mental tilstand, sørger resten af bygden for, at familien har frisk sæl eller andet kød. Ved mine uanmeldte besøg i private hjem i bygderne er der altid blevet budt på mad uanset tidspunktet på døgnet, og det, der kommer op af gryden på komfuret eller ud af køleskabet, er altid lokalt – kogt, tørret eller stegt sæl, fugl eller hval og kogt hvalros eller isbjørn i alle varianter fra naturel til karry og i sjældne tilfælde også hellefisk eller anden fisk, men aldrig købemad.

Fiskeriet af hellefisk bragte fra starten af 1990'erne Upernaviks bygder ud af den pengeøkonomiske fattigdom, men det gjorde ikke Upernavik til et fisker-distrikt. De fleste fangere i distriktet er med direktør for Upernavik Seafood Flemming Andersens ord *"likviditetsfiskere"*. De fisker, når de har brug for kontanter til benzin, ammunition, husleje, tøj til familien, en ny motor, computer, TV eller andre materielle fornødenheder. Resten af tiden forsørger de familien gennem fangst. Det betyder også, at deres indhandling kan svinge meget – også fra år til år. Hvis de et år har brug for en ny påhængsmotor eller tilsvarende, indhandler de meget for så året efter at *"falde tilbage til det normale niveau"*.

Systemet har betydet, at Upernavik er blandt de distrikter, hvor de forskellige offentlige sociale overførselsindkomster, der typisk udbetales til aldersgruppen 18 til 63 år, er mindst målt pr. indbygger og samlet set ligger markant under landsgennemsnittet.

Her indgår Upernavik Seafood også som en vigtig spiller. Hvis en fanger i en periode bliver afhængig af socialhjælp på grund af sygdom, dårlig fangst, vejr, isforhold etc., sender kommunen besked til Upernavik Seafood, der i den følgende tid trækker socialhjælpen i indhandlingsudbetalingerne og gradvist returnerer beløbet til kommunen.^{bb}

På den måde kommer kommunen i mindre grad til at fungere som et social-kontor og mere som en lånekasse, hvor det normale for resten af landet er,

bb Samtale med direktør i Upernavik Seafood Flemming Andersen og tidligere kommunaldirektør Juliane Sørensen, april 2011.

at udbetalt socialhjælp ikke tilbagebetales. Det er bemærkelsesværdigt, at befolkningen i distriktet ikke opfatter ordningen som urimelig, men derimod opfatter den som naturlig og retfærdig og oplever, at den er med til at opretholde deres stolthed som selverhvervende fangere.

Naturligvis er der også i distriktet dem, der lever af sociale overførselsindkomster som førtidspension, socialhjælp mv., men samlet set er det mindre end i størstedelen af landet.

Tilsvarende hjælper Upernavik Seafood fangerne med at finansiere nye joller, motorer, snescootere eller andet fiskeudstyr. Hvert år køber Upernavik et antal joller eller snescootere, som bliver fordelt til fangerne efter trangskriterier og ikke efter, hvor meget de indhandler, og som de så de følgende år betaler tilbage via fradrag i indhandlingen.

I 2011 blev der således fordelt 10 snescootere, og Upernavik Seafood er bevidst om, at nogle af disse formodentlig aldrig vil blive fuldt tilbagebetalt på grund af for lille indhandling, men samlet ses det som en god investering.



Fiskeriet af hellefisk har fået større betydning i Upernaviks nordlige bygder. Fangst udgør dog fortsat det primære erhvervs- og eksistensgrundlag. Langlinefiskeri i bunden af fjorden ved Kullorsuaq, Upernavik, april 2011.

Upernavik distrikts udviklingsdynamik

Ved at vælge Tasiusaq og Nuussuaq til at illustrere udviklingsdynamikken i Upernaviks bygder har jeg taget henholdsvis en af de bygder, hvor hellefiskeriet betyder relativt mest, og en af de bygder, hvor hellefiskeriet betyder relativt mindst, men der er naturligvis betydelige forskelle mellem bygderne i forhold til såvel erhvervsstruktur som intern social funktion. Det vil være for omfattende at gå i dybden med alle bygderne, men i det følgende præsenteres kort deres demografiske udvikling og erhvervsgrundlag.

Distriktets sydligste bygd, Upernavik Kujalleq, har gennem de seneste 35 år oplevet en befolkningsvækst på 50 % til 209 indbyggere (2012) og har et godt fangstunderlag, men forholdsmæssigt betyder hellefisken noget mindre. Der blev i 2008 indhandlet 53 ton torsk til en indhandlingsværdi på 360.000 kr. (138).

Nabobygden mod nord og distriktets ældste faste bosted bortset fra Upernavik, Kangersuatsiaq, var for 35 år siden næsten dobbelt så stor som Upernavik Kujalleq, men har oplevet en befolkningstilbagegang på 20 % til 185 (2012). Så sent som i 1942 boede der flere ved Kangersuatsiaq end i kolonien Upernavik (131). Gennem de seneste år har der været noget indhandling af stenbider og i 2008 blev der indhandlet godt 120 ton til en indhandlingsværdi på knap 280.000 kr. (138), og heller ikke for Kangersuatsiaq har hellefisken den helt store betydning. For både Upernavik Kujalleq og Kangersuatsiaq gælder, at der efter sigende skulle være en del torsk i fjorde og sund. I modsætning til Upernavik Kujalleq betyder fangst i dag noget mindre. Kangersuatsiaq er den eneste af de nuværende bygder, hvor man kan tale om en egentlig afviklingsdynamik, og der har gennem det seneste årti været en tendens til, at de ressourcestærke har søgt væk, og en del til Upernavik.

Aappilattoq har befolkningsmæssigt haft nogle op- og nedture, men har samlet set over de seneste 35 år haft en vækst på godt 20 % til 175 (2012). Det var bl.a. i Aappilattoq, at fiskeriet af hellefisk for alvor tog fart, og det betød en relativt stor befolkningsvækst frem til 1999, hvor befolkningen toppede med 222, og hvorefter der begyndte en gradvis fraflytning til primært Upernavik. Med den relativt korte afstand til Upernavik på godt 20 km har det i dag ikke den store betydning, om man fisker fra Upernavik eller Aappilattoq.

Distriktets næstmindste bygd Naajaat med 49 indbyggere i 2012 har haft en betydelig vækst på knap 70 % over 35 år. Naajaat er et af de få steder, hvor bygdedefinitionen for alvor udfordres, for der har aldrig været en butik, og under den danske administration indgik en butik som et af kriterierne for, om et bosted fik status som udsted eller som boplads. Den nærmeste butik er i Innaarsuit på en anden ø godt 12 km længere mod nordvest. Bygden har ingen taphuse, så vand er noget man om sommeren henter på en nærliggende ø og om vinteren hentes is. Det primære erhvervsgrundlag er fangst, men de fleste af fangerne har også noget indhandling af hellefisk i Innaarsuit. Flere i distriktet har omtalt Naajaat som socialt nogenlunde velfungerende, og den lille befolkning har en rimelig befolkningssammensætning. På grund af den relativt beskedne indhandling og begrænsede offentligt finansierede lønninger fremstår Naajaat statistisk og i offentlige rapporter som en af landets fattigste bygder (42; 82). At bo i Naajaat med de afsavn, manglende

butik og serviceniveau giver, er for flere et tilvalg, og selvom befolkningstallet har været svagt faldende de seneste år, vurderes bygden samlet set til at have en sund udviklingsdynamik.

Dagbogsnotat: Vi er ikke fattige

I april 2011 sad jeg hjemme i Naajas pæne stue sammen med svigerinden Regine, der er uddannet lærer på skolen. Vi talte om bygden og de forandringer, der sker i samfundet. Naaja har i 10 år arbejdet på trawlerne som skibskok og levet livet i de store byer, men for nogle år siden vendte hun hjem til Naajaat og passer det lille elværk, der efter sigende er landets mest velsmurte og velpudsede. Vi kom også ind på selvstyrets tanker om en ny forvaltningsplan for hellefisk og de officielle rapporter og deres karakteristik af Naajaat som fattig. Naajas øjne slog gnister, og med vrede i stemmen sagde hun: *Vi er ikke fattige – se dig rundt! Vi har computer og internet, storskærm og sofa. Det har alle i bygden. Vi ejer selv vores huse. Jeg har to snescootere, betaler selv alle mine regninger for telefon, el og fire forsikringer – hus, indbo, familie og snescootere, og min mand betaler forsikring for jolle og kutter. Det er det samme for de andre familier. Hvordan kan de sige, at vi er fattige? De ved ikke, hvordan vi lever – de kommer aldrig her. Jeg er bange for de beslutninger, de tager nede i Nuuk. De vil lukke os*



og samle befolkningen i større byer, men det er i de store byer, der er fattigdom, og det er der, de får socialhjælp, for mændene kan ikke lige sejle ud og fange sæler eller fisk. Der hjælper de ikke på samme måde hinanden, som vi gør.

Innaarsuit er det bosted i distriktet, der har det absolut største fiskeri af hellefisk, og bygden har gennem de seneste 35 år oplevet en befolkningsvækst på ikke mindre end knap 120 % til 156 (2012). Selvom hellefisken har så stor betydning har langt størstedelen af fangerne en indhandling under 30 ton og ernærer sig således primært af fangst. Socialt går bygden for at fungere godt. Med de hidtidige samfundsmæssige rammer må det siges, at Innaarsuit har en meget positiv udviklingsdynamik, men afhængigheden af hellefisk indebærer også en potentiel sårbarhed.

Nutaarmiut og Ikerasaarsuk har gennem de seneste 35 år oplevet en samlet befolkningstilbagegang på godt 10 % til samlet 50 indbyggere (2012), og tilbagegangen er fortrinsvis foregået i Ikerasaarsuk, der egentlig er en udbryderfamilie fra Nutaarmiut, der så sent som i 1996 flyttede til en tidligere boplads på nabøen ca. 1,5 km mod nord. Ikerasaarsuk blev aldrig en egentlig bygd og havde på det højeste 17 indbyggere, og børnene gik i skole i Nutaarmiut. Man kan for Nutaarmiut have den samme diskussion om bygdestatus som for Naajaat, da der heller aldrig har været en butik i bygden, og folk er henvist til at købe ind de godt 20 km mod sydvest i Tasiusaq. Til gengæld har Nutaarmiut et indhandlingsanlæg for hellefisk, men det er det anlæg i distriktet, der oftest tages ud af drift, fordi andre selskaber placerer et indhandlingsskib relativt tæt på. Indbyggertallet svinger meget i takt med fabrikkens åbning, hvor en stor del flytter ned til primært Innaarsuit, når indhandlingen lukker i Nutaarmiut. En stor del af befolkningen er dermed stærkt knyttet til hellefisken og særligt til lønarbejdet på fabrikken, medens de resterende primært ernærer sig gennem fangst, suppleret med fiskeri af hellefisk. I foråret 2012 blev Nutaarmiut ramt af en stor tragedie, da en ung mand gik amok og dræbte tre indbyggere. En begivenhed, der kan få store konsekvenser for bygdens fremtidige udvikling og trivsel.

Kullorsuaq er i dag Grønlands største bygd, hvis der ses bort fra lufthavnen i Kangerlussuaq. I løbet af de seneste 35 år er indbyggertallet vokset med ikke mindre end 140 % til 444 (2012). Det er bemærkelsesværdigt, da Kullorsuaq var en af de tre bygder, Grønlandskommissionen af 1948 eksplicit anbefalede blev affolket hurtigst muligt, fordi det var en af landets fattigste bosteder med meget dårlige boliger og deraf følgende tuberkulose (3). Selvom Kullorsuaq fik udstedsstatus i 1960, er det aldrig rigtigt lykkedes at indhente boligefterslæbet, og i midten af 1990'erne brød tuberkulosen igen ud i bygden. Samtidig er Kullorsuaq kendt for en række sociale problemer, der af en del lokale kobles med, at der bor for mange mennesker i for små huse. Der er også flere fra resten af distriktet, der har peget på, at befolkningen i Kullorsuaq har nogle kulturelle særtræk og er mere lukkede og ikke taler så meget sammen, og at der ikke i samme omfang er en tendens til at hjælpe hinanden som andre steder i distriktet. Mine besøg og interviews i Kullorsuaq giver ikke grundlag for at vurdere disse udsagn. Jeg har et klart indtryk af, at bygden har en række meget ressourcestærke personer og familier, der gør en ihærdig indsats for at fremme en positiv udvikling.

Forklaringen på Kullorsuaqs store befolkningstilvækst skal findes i en kombination af det gode fangstunderlag og en høj fødselsrate. Hvor de fleste bygder siden efterkrigstiden har oplevet, at fødselsoverskuddet har trukket mod de større byer, har en stor del af de unge valgt at blive i Kullorsuaq og basere livet på primært fangst. Fangst er fortsat det vigtigste eksistens- og erhvervsgrundlag, selvom det i dag har væsentlig mindre betydning for

bygdens officielle økonomi på grund af faldende sælskindspriser og manglende officielle indhandlingsmuligheder for fangst og i særdeleshed mattak. Kullorsuaqs placering som det nordligste bosted inden Qimusseriarsuaq (Melville Bugt) betyder, at hele det store fangstområde mod nord indgår som en naturlig del af bygdens fangstdistrikt, og sammen med Nuussuaq er Kullorsuaq blandt de få steder, hvor jeg gentagne gange har oplevet en fanger erklære, at *"nu tager jeg lige ud og henter en sæl"*, hvorefter de få timer senere er vendt tilbage med en nyfanget sæl. Om vinteren har Kullorsuaq en god langlinefangst af hellefisk en times kørsel på snescooter ind mod indlandsisen.

I alle bygderne spurgte jeg, om det ville give mening at reducere antallet af bygder fra ni til måske fire eller fem, og alle steder var reaktionen den samme. Først en undren over spørgsmålet og siden en udtalelse om, at det kan man da godt, hvis blot deres bygd overlever, og at de andre bygder da er hjerteligt velkomne. Det gjaldt selv i de mindste bygder Naajaat og Nutaarmiut.

Dagbogsnotat: Regine i Naajaat om olieeftersøgning og forurening

Jeg elsker smagen af sælkød, men hvis der kommer olie, kan vi ikke få sæl – eller fisk – så kan vi ikke bo her. De skal holde sig langt væk. Vi vil blive boende her og kunne fiske og fange. Vi tror ikke på dem, når de siger, at det ikke er farligt. Der er ingen, der spørger om, hvad vi mener.

De eksterne forandringsagenter

Samlet set har bygderne i Upernavik distrikt gennem de seneste årtier haft en positiv befolknings- og erhvervsmæssig udvikling, hvor undtagelsen har været Kangersuatsiaq og i et vist omfang Nutaarmiut.

Niels: *Så længe de har fiskeindustri, så vil bygderne vokse.*

Hvis der måles i økonomisk vækst, er det naturligvis i Nuuk og i mindre omfang Sisimiut, Ilulissat og Qaqortoq, at den er foregået, men de steder er væksten i høj grad funderet i deres administrative funktion, kombineret med undervisning, der samlet set er baseret på det danske bloktilskud. Hvis man skal pege på et distrikt, der gennem hjemmestyreperioden har haft en erhvervsmæssig og økonomisk vækst, som primært er baseret på egne ressourcer og befolkningens arbejde, ligger Upernavik relativt suverænt til førertrøjen.

Niels: *Grønland får 3 mia. kr. i tilskud fra den danske stat. Hovedparten bliver brugt i vækstbyerne, som tjener deres penge ved at få penge af*

staten. Og fordi de tjener så meget, så tror de, at bygdebefolkningen er udgifter, men det er bygderne, som eksporterer. Hvis vi tog nogle af de milliarder, der bruges i Nuuk-området og i byerne, og bruger dem rundt omkring på at bygge minihaller og andet, som bygdebefolkningen har brug for, så ville væksten også komme til bygderne. Det er helt forkert, når de siger, at bygderne bare er udgifter. Vi eksporterer meget her fra Upernavik. Nuuk vokser meget, fordi pengene er til stede. Men de eksporterer ikke i store mængder. De eksporterer nogle rejer, fordi trawlerne er tvunget til at indhandle der. Hvis ikke de var tvunget til det, så ville de aldrig indhandle der.

Der er for indeværende intet i Upernavik distrikts egen interne dynamik, der udfordrer den positive udvikling, men distriktet er sårbart. Selvom det vigtigste erhvervsgrundlag er spredt over fangst og hellefisk, er det hellefisken, der bidrager med langt størstedelen af økonomien. Den ensidige satsning på en enkelt ressource giver stor sårbarhed, og med det nuværende fangsttryk er det ikke utænkeligt, at Upernavik snart vil opleve den samme tilbagegang i hellefiskens bestandsstørrelse og den enkelte fisks vægt, som det er set ved Ilulissat og i Uummannaq.



Det varmere klima tvinger fiskerne til at fiske fra jolle på tidspunkter, hvor de plejer at fiske fra isen. Aappilattoq, Upernavik, april 2011.

Her udfordres de tre distrikter i høj grad af den nuværende forvaltning af hellefisk, hvor der i årevis er givet tilladelse til, at store trawlere ligger og bundtrawler hellefisk på de banker, der, så vidt vides, er hellefiskens opvækststeder. Alle, jeg har talt med, som har deltaget i det fiskeri, gentager: "Vi er nødt til at højtryksspule ynglen ud af trawlene". I 2010 blev der fanget knap 23.000 ton hellefisk i det udenskærs fiskeri ved Vestgrønland (139), og dermed lidt mere end den samlede kvote for det indenskærs fiskeri af hellefisk i Diskobugten, Uummannaq og Upernavik distrikter på godt 21.000 ton (140), der konstant er under debat.

Med det nuværende vidensgrundlag er det biologernes formodning, at de hellefisk, der fanges i de tre distrikter, er opvokset på netop disse banker, men biologerne erkender, at viden om hellefiskens liv og vandring er mangelfuld.^{bc} I det lys forekommer det ikke fornuftigt at drive et fiskeri på bankerne, der medfører så stort udsnid af yngel.

Under mit seneste besøg i Upernavik distrikt i marts og april 2011 oplevede jeg tydeligt, at der foregår nogle store forandringsprocesser, der er besluttet uden for distriktet, som befolkningen er uforberedte på, og som bryder med deres kulturbundne gradvise (successive) tilpasningsstrategi for håndtering af forandringsprocesser.

Den nye indhandlingslicens fra 2010 (141) har betydet, at en del af de fangere, der traditionelt kun har fisket begrænset, ikke har betalt for fortsat registrering som fisker, og overalt i distriktet har jeg talt med flere, der indrømmede, at de enten indhandlede på andres licens, eller at de indhandlede for andre. Modsat har det også betydet, at nogle af fangerne med traditionelt lille indhandling af hellefisk har valgt at betale licensen og derefter har intensiveret fiskeriet ud fra logikken, at når de nu har betalt 1.500 kr., skal licensen også for alvor tjenes hjem.

Med den nye hellefiskeforvaltningsplan, der reducerer adgangen til fiskeriet af hellefisk, vil de, der ikke har haft indhandlingslicens det ene år, ikke kunne få licens det næste år. Der vil dermed være en gruppe, der forhindres af at deltage i fiskeriet af hellefisk på legal vis, og tilsvarende vil der være en gruppe unge, der får vanskeligere ved at komme ind i fiskeriet. Den proces vil forstærkes med en eventuel vedtagelse af en ny fiskerilov, baseret på Fiskerikommissionens anbefalinger (31), der har som intention at optimere rentabiliteten for fiskeriet og den enkelte fisker ved at reducere antallet af enheder eller fartøjer og dermed fiskere.

Samlet set kan processen undergrave bygdernes nuværende socioøkonomiske struktur, der bygger på netop en blanding af fangst og fiskeri, og som langt størstedelen af dem jeg talte med, ønskede at bibeholde.

Fra politisk og administrativ side er processen igangsat ud fra dels ønsket om at frigøre arbejdskraft til storskalaindustri som en eventuel aluminiumsmelter i Maniitsoq og minerne, dels antagelsen af, at den del af bygbefolkningen i Upernavik, der primært lever af fangst, er fattige (41). En antagelse, der primært er baseret på fangststatistikker og fangernes skatteindberetninger.

bc Samtale med afdelingsleder for fisk og skaldyr, Helle Siegstad, Grønlands Naturinstitut, juni 2011.

Dagbogsnotat: Klima og forandringsprocesser

I august 2009 stod jeg på kommunens filialkontor i Kullorsuaq og var samme formiddag landet med helikopteren. En mand på et halvt hundrede år kom og spurgte, hvad jeg skulle her, og jeg forklarede mit ærinde med forandringsprocesser, klima, afskaffelse af enspris mv. *Vi sejler op til Stor Renland (Tugtulgissuaq) nu. Vil du med? Så skal du se klimaforandringer.*

Det var Themotheus, og de følgende dage var jeg med ham og konen Ane og en anden jolle på langtur til Nuussuaq, altså den oppe i Qimusseriarsuaq eller Melville Bugt knap halvvejs oppe ved Savissivik. På turen var der mange synlige tegn på klimaforandringer, og flere steder sejlede vi inden om øer, der ikke er med på kortet, fordi de var dækket af is, sidst kortet blev revideret i 1992. Flere steder har isen trukket sig mange kilometer tilbage, og det har store konsekvenser for vinterhavisen, fordi de nye øer skaber strømsteder, der også underminerer isen på steder, hvor den tidligere har været metertyk. Samtidig har det varmere vand betydet, at isen generelt er blevet meget tyndere og dårligere og kun ligger i en kort periode. Hvor man i starten af 1990'erne kunne køre slæde i det meste af distriktet og mellem alle bosteder fra en gang i december til maj eller juni, er det nu kun muligt at køre mellem bygderne i den nordlige del 2-3 måneder.

Undervejs nordpå fangede vi et par sæler og edderfugle, og Themotheus havde fanget narhval for nylig, og familien havde mattak, tørret sæl og hvalkød med, så vi åd i store mængder. Det blev til mange snakke om forandringsprocesser, hvor jeg i starten holdt fokus på klimaforandringerne. Themotheus og jeg stod på nyt land og så de golde, afslebne klipper, hvor bræen for få år tilbage lå.

Klimaforandringerne – det er noget, vi må tilpasse os – truslen mod vores måde at leve på kommer fra Nuuk.

Med hensyn til at vurdere den enkelte fangers økonomiske råderum på baggrund af skatteindberetninger oplevede jeg i Upernavik distrikt det samme misforhold som i Kangaatsiaq. Dels er der kulturelt betinget ikke tradition for at indberette brætsalg og tilsvarende, fordi betalingen specielt internt i bygderne opfattes lidt som en kompensation for en kødgave, givet til en person, der ikke egentlig mangler og ikke har mulighed for senere at give igen på grund af begrænset fangst, men som har mulighed for at give noget andet. Det opfattes dermed ikke som en egentlig handel, men mere som et lejlighedsvist bytte, hvor de, der ikke har penge, får kød og fisk foræret.

Susanne, uuddannet skolelærer i Innaarsuit: De kan ikke tvinge fangerne til at flytte til Maniitsoq for at arbejde i Alcoa eller til minerne. De vil ikke væk fra deres elskede fangstverden. De mister deres frihed, hvis man tvinger dem til at flytte.

Dels er der den udfordring, at der ikke findes formaliseret indhandling af eksempelvis mattak, og da det er en eftertragtet vare i de større byer, er Herrens veje uransagelige, og pengene finder tilbage til afsenderen ad samme snørklede kanaler.

I alle liberale erhverv kan man trække de dokumenterede udgifter fra. Som en talkyndig dansker fortalte, havde han hjulpet en fanger, der havde arbejdet det meste af året som bedstemand på en kutter, med at udfylde selvangivelsen, og den talkyndige fandt det lidt imponerende, at fangeren i kraft af dokumenterede udgifter til egen jolle(bi)fangst kunne præstere en årsindkomst tæt på nul.

Den talkyndige: Hvem kan se, om en kvittering for brændstof fra KNI er benzin til jollen eller til solar til huset?

Susanne: Selvangivelsen fortæller ikke ret meget om, hvad folk tjener. Da fiskere og fangere trækker alt fra, kan det se ud, som om de er fattige. En fanger fra en bygd i Uummannaq fortalte i radioen, at han ikke er fattig, selvom det ser sådan ud. Han har hele året fryseren fuld af mattak og sælger for 200.000 kr. De fisker lidt for at få kontanter, men de er storfangere, der fanger isbjørn, narhvaler, hvalros. De bruger ikke mange penge, men tjener på isbjørneskind og -kløer, tand og mattak. Det, fangerne sælger, kommer ikke på selvangivelsen.

Problemstillingen er velkendt, og jeg kender mange håndværksmestre rundt på kysten med stort hus, stor bil og båd og gerne to længere ferierejser i udlandet hvert år, der rent skatteteknisk kommer forbløffende tæt på nul. Nogle af dem har haft sager med skattevæsenet eller har været til "torske-gilde" en gang eller to, men efter en tid vender selvangivelsen tilbage til "normalen". Der er formodentlig ingen, der ville karakterisere disse håndværksmestre som fattige.

Befolkningen i hele distriktet og ikke kun bygderne oplever forandringsprocesserne som foruroligende hurtige, og at beslutningerne tages ud fra et grundlag, de ikke kender og forstår.

Pia fra filialkontoret i Innaarsuit: De rapporter ser vi aldrig. Dem, vi kan finde på selvstyrets hjemmeside, forstår jeg ikke. De er ikke oversat til grønlandsk. Når de endelig bliver oversat, er det til et dårligt grønlandsk. De skriver ikke, som vi taler med hjertet.

Pia er født og opvokset i Upernavik og har i mange år arbejdet hos kommunen i en relativt højt placeret stilling. Hun taler ualmindeligt godt dansk og er kvik. Blev gift med en fanger fra Innaarsuit og flyttede dertil, og som hun selv siger: *"Før vidste jeg intet om livet i bygder – men nu kunne jeg ikke tænke mig at flytte."* Alle steder, selv på kommunekontoret i Upernavik, blev jeg mødt med oplevelsen af ikke at blive hørt.

Susanne: *Jeg har sendt brev til KNR, men de bruger ikke det fra bygderne. Det blev aldrig bragt. De fleste kan ikke få noget i pressen – de bliver stoppet. Jeg oplever, at bygdebefolkningen ikke kan komme til orde. Vi bliver ignoreret. Hvis vi skriver til landsstyret, kommer der aldrig svar. Derfor skriver folk ikke. Vi vil ønske, at politikerne kom ud til bygderne og blev nogle dage og talte med folk – og ikke bare var på besøg i en time. Selvom man er grønlander, forstår man ikke nødvendigvis den lokale kultur.*

Pia: *Selvstyret skærer i folks muligheder via lavere kvoter, højere priser og afskaffelse af jollefiskeri. Det er ligesom G60. Vi får ikke mulighed for at komme til orde.*

Befolkningen i distriktet har en nedarvet kulturel evne til at tilpasse sig naturens luner og de klimatiske fluktuationer, og de er dygtige til at omstille sig til nye udfordringer og muligheder. Derfor forløb omstillingen fra primært fangst til en blandingsøkonomi relativt gnidningsløst, hvor størstedelen har oplevet hellefiskens som blot endnu en naturlig justering og udnyttelse af nye fangstpotentialer. Dermed har den erhvervsmæssige og kulturelle reference-ramme ikke afgørende skiftet karakter, og den tiltagende regulering af fangst og faldende priser på bl.a. sælskind har kunnet kompenseres – ja, og økonomisk mere end det, så der samtidig er opstået et større økonomisk råderum.

De biologiske og sundhedsfaglige råd om at reducere, hvor meget kød fra havpattedyr man spiser, på grund af (den udefrakommende) forurening er nok ikke noget, størstedelen har reflekteret så meget over. Det større økonomiske råderum har imidlertid betydet, at fangsten i højere grad suppleres med købmæd, hvor valget ikke altid er helt heldigt, hvilket har resulteret i en stigning i livsstilssygdomme.

Distriktet har sociale udfordringer og problemer, og nogle bosteder mere end andre, men sammenlignet med de udfordringer, der findes blandt bl.a. de ufaglærte i byerne, må de vurderes som mindre. Tilsvarende har distriktet et stort uddannelsesefterslæb, men igen, hvis der sammenlignes med byernes ufaglærte, er forskellen beskeden.

Overordnet set er Upernavik distrikt blandt de bedst fungerende i landet i forhold til lokal værdiskabelse og lokal dynamik, på trods af at det er det distrikt med den mest spredte befolkning og flest i bygderne. Men

befolkningen er med sin kulturelt betingede tilbageholdenhed dårligt rustet til at håndtere eventuelle hurtige eller radikale ændringer i de fundamentale rammer for samfundet, hvor en afgørende forudsætning for den nuværende samfundsmæssige struktur er blandingsøkonomien.

Heri indgår spørgsmålet, om de lokale ressourcer skal udnyttes af lokalbefolkningen, eller om distriktets hellefisk (og andre arter) skal være til glæde for fiskerne over hele kysten og dermed skal kunne udnyttes af alle. Det er en principiel og svær diskussion, der går igen i forhold til mange ressourcer og de fleste steder i verden. Skal en given ressource være til glæde for lokalsamfundet eller landet?

Hvis perspektivet er en national udnyttelse af Upernaviks hellefiskeressourcer ud fra virksomhedsøkonomiske præmisser, er det optimale formodentlig at lukke samtlige landanlæg i distriktet og indsætte nogle større fartøjer, der fisker størstedelen af året og indhandler til store indhandlings- og fabrikskibe, der flyttes rundt til strategiske pladser. Det er dermed et valg om, hvor stor en del af det økonomiske afkast fra hellefisken der skal havne i distriktet, andre steder i landet eller uden for landet. Vælges den virksomhedsøkonomisk optimale løsning vil det formodentlig betyde en totalafkobling mellem bosted og erhverv og efterlade befolkningen uden mulighed for at sikre egen økonomi. Og den nuværende positive udviklingsdynamik kan meget hurtigt ændres til en massiv afviklingsdynamik, som det bl.a. ses i Nanortalik og Nanortaliks bygder.

Dagbogsnotat: Røgte langline ved Kullorsuaq

Jeg stod klokken 13 på isen som aftalt, hvor jeg mødte Themotheus, der var ved at spænde to slæder efter sin snescooter. Vi ventede lidt på hans søn, der var i butikken med de to makkere, og så var det ellers op i slæderne med to personer i den første og tre i den anden slæde. Jeg havnede forrest i den første, og det var en kold og våd omgang. Sne og våd havis stod i kaskader bagud, så jeg ikke kunne se en skid og fik det hele i hovedet. Fik senere vendt mig, så jeg sad med hættten oppe, men med hovedet væk fra køreretningen, så jeg var helt uforberedt på bump og hop, og dem var der rigtigt mange af. Havisen ind gennem isfjorden var flere steder skruet op og ofte i flere meter, så det var slalom mellem isskruninger, og meget lange stræk foregik hen over store arealer med skruet i moderate højder – meget ujævnt. Efter en time var vi fremme – godt gennemrystede – og føj, hvor en snescooter stinker, når man sidder i slæden bag. De tre unge blev sat af, og Themotheus og jeg fortsatte et kvarters tid med den slæde, hvor jeg sad, ind gennem et område med mange isskosser, isfjelde og skrninger overalt, så det var ekstremt snoet og gik langsomt.

Da vi havde fundet hans line, fandt han ud af, at den måtte være blevet fanget af en anden, og så var det ud og lede. Efter en lille halv time fandt han den fanger, som linen var blevet viklet sammen med. De tog det begge meget roligt og grinede over forskellige historier, medens de brugte de næste par timer på at vikle linerne ud af hinanden og samtidig tage fangsten af. Themotheus havde vel fanget omkring 80 kg trods sammenfiltringen.

I løbet af dagen havde jeg spurgt lidt til hans vurdering af de mange rapporter om bygder og om Velfærds- og Skattekommissionens betænkning. Den sidste har de diskuteret i kommunalbestyrelsen, og de er uenige i dens vurdering af, at bygderne er fattige. Der fokuseres for meget på pengeøkonomi og for lidt på fangst til eget forbrug. *Rapporterne forstår slet ikke, hvor meget fangst betyder for os, og så tror de, at folk i Kullorsuaq er fattige.* Medens vi stod der ved hullet, og han ordnede linen, sagde han: *Jeg tænker ofte på de fattige og sultne i Afrika. Vi smider en masse god fisk ud, som de kunne have glæde af, hvis vi bare kunne sende det derved. Det tænker jeg ofte på, når jeg skal til at gå i seng.*

Da vi var færdige med at få linen op, kørte vi tilbage til de unge mænd. De var ved at være færdige med at hive tre liner op og agne dem igen og sætte dem ud. Der, hvor vi stod, er der ca. 1.100 meter dybt, og linen er ca. 1.500 meter lang, så det tager tid at hive den op og sætte den ud igen. De fik samlet fanget ca. 250 kg, men når tidevandet er på det maksimale, og der er mere strøm i isfjorden, kan de let komme op på 1.000 kg på en tur.

Sidst på eftermiddagen blæste der en kold faldvind fra indlandsisen, og da jeg skulle have masken og huer på, var mine fingre nær frosset af, selvom det maksimalt tog tre minutter. Jeg måtte ganske enkelt stoppe undervejs og varme fingrene op i lommen, inden jeg fumlende fik mig pakket ind. På hjemturen sad jeg oven på fiskene på et liggeunderlag sammen med en anden i den forreste slæde med ryggen til køreretningen. Det første kvarters tid havde jeg hamrende ondt i fingrene, medens de tøede op. Det var en hård tur hjem. Jeg måtte spænde ryg og nakke for ikke at banke nakken ned i slædekassens kant, og på grund af læsset sad jeg akavet med benene lidt opad. Den anden i slæden så ud til at tage det helt roligt, og de tre unge i den bageste slæde sad og småsnakkede. Men jeg var godt mør og kold, da vi var tilbage ved 19.30-tiden.

Kapitel 12

Ammassalik – bagsiden af landet

Ammassaliks historie og kolonisering kan end ikke sammenlignes med Qaanaqs (Thule), som er den sidst koloniserede del af Grønland. Da den litterære ekspedition med bl.a. Knud Rasmussen kom til Thule i 1903, kom de til en befolkning, der havde et vist kendskab til den vestlige verden (eller europæiske kultur) gennem hvalfangere og Pearys ekspeditioner i og fra området. Og som noget afgørende var der tale om en velfungerende inuitkultur med et (jævnt hen) tilstrækkeligt fangstunderlag og et vist periodisk samkvem med inuitter i Canada (142; 143).



Ammassalik (Angmagssalik) distrikt var langt mere utilgængeligt på grund af storisen, der i størstedelen af året massivt lukker distriktet inde. De danske kolonister i Nanortalik distrikt havde et vist kendskab til befolkningen på den sydlige del af østkysten, fordi de kom på handelsrejser til primært øen Aluk ved indsejlingen til Ikerasassuaq (Prins Christians Sund), og fordi befolkningen i den sydlige del af Nanortalik distrikt tog på fangstrejser op langs østkysten.

Befolkningen fra sydøstkysten fortalte sagn om stammefrænder længere mod nord oppe ved Ammassalik. Den danske kolonimagt iværksatte flere ekspeditioner, der søgte at trænge op langs østkysten inden for storisen, også for at finde den sagnomspundne nordbobebyggelse, Østerbygd. I 1828 overvintrede Graahs konebådsekspedition ca. 100 km syd for Ammassalik distrikt uden at opnå kontakt med befolkningen. På denne rejse blev der registreret ca. 600 grønlændere på den sydlige kyststrækning.

Op gennem 1800-tallet blev fangsten langs østkysten stadig dårligere på grund af den europæiske hvalfangst uden for storisen og nordmændenes intensive sælfangst i storisen langs det meste af kysten.^{bd} Herrenhut-missionærerne, der var meget aktive i Sydgrønland, forsøgte at få de tilrejsende østgrønlændere til at blive ved missionsstationerne, og kombineret med den stadigt dårligere fangst betød det en affolkning af den sydlige del af østkysten.

Først i 1884 lykkedes det for Gustav Holms konebådsekspedition at nå op til Ammassalik. Her mødte de en befolkning på knap 400 individer, der levede som et højt udviklet stenaldersamfund, som havde store problemer på grund af misfangst, og hvis overlevelse formodentlig var truet (144; 145). Deres isolerede liv illustreres bl.a. ved, at de ikke havde jern, men de var meget dygtige håndværkere, og fangst- og øvrige redskaber var rigt udsmykket med benfigurer af primært fangstdyr i håb om, at det kunne tiltrække fangstdyr. Omkring 100 af distriktets indbyggere fulgte med konebådsekspeditionen tilbage for at emigrere til Sydvestgrønland, og i de følgende år udvandrede flere.

Først i 1892 vendte danskerne tilbage til Ammassalik, og i 1894 blev der oprettet en handels- og missionsstation. I den mellemliggende periode var befolkningstallet faldet til omkring 200 individer. Gennem systematiske samtaler med befolkningen lykkedes det i de kommende år at få kendskab til befolkningens levevis, og det var ikke noget rosenrødt billede, der tegnede sig. Samfundet var kendetegnet ved jævnlige perioder med misfangst og hungersnød. Der var mange interne stridigheder, der udviklede sig til mord og blodhævn, ligesom voldtægt og indavl ikke var ukendte fænomener (146; 147).

En del af dem, der havde fulgt konebådsekspeditionen til vestkysten, flyttede ved århundredeskiftet tilbage til Ammassalik distrikt, og befolkningen voksede støt. I 1900 blev der registreret 411 indbyggere i Ammassalikdistrikt, og allerede i 1925 var indbyggertallet oppe på 744, så befolkningstallet tredobledes i løbet af 30 år. Samme år fik Ammassalik kolonistatus, og inden da var der etableret missionspladser ved Kulusuk og Kuummiut.

Store dele af befolkningen fortsatte det nomadiske liv med skiftende sommer- og vinterboplads, der også ofte skiftede fra år til år. Om sommeren i telt og om vinteren i langhuse af tørv, hvor alle bopladsens indbyggere boede i det samme langhus. I vinteren 1914-1915 boede ca. 600 mennesker i 30 huse og dermed gennemsnitligt 20 personer pr. hus (131). Ud over

bd Fridtjof Nansen anslog, at de primært norske sælfangere alene i det nordlige område dræbte op mod 1 mio. sæler årligt, og i perioden 1876 til 1884 blev der i den sydlige del af østkysten i Danmarksstrædet dræbt en halv mio. klapmydser (3: bind 6, s. 9).

Ammassalik (i dag Tasiilaq) og de to missionspladser Kulusuk og Kuummiut kom der gradvist mere faste bosteder, men de skiftede også ofte lokalisering. I 1951-1952 blev der undervist på 15 bopladser. I perioden 1901 til i dag har der været registreret (mere end) 30 "faste" bopladser, hvoraf de seks er beboede i dag.

Selvom befolkningen fortsatte det nomadiske liv, og selvom nordmændene gradvist reducerede fangsttrykket i storisen, kunne distriktet ikke sikre føde til den voksende befolkning, og befolkningen havde særligt i hungersperioder en tendens til at klumpe sig sammen omkring kolonien og de to missionssteder for at få lidt forefaldende arbejde og mad. For at kunne nå hen til koloni eller missionspladser i hungersperioder foregik der en ikke ubetydelig centralisering af befolkningen, og det betød, at den samlede årlige fangst faldt gennem perioden, på trods af at befolkningen havde fået væsentlig bedre fangstredskaber og først og fremmest rifler, og målt pr. indbygger faldt fangsten alarmerende (3: bind 6).

Ammassalik distrikt var altså gået fra at være direkte udryddelsestruet, på grund af svigtende fangstunderlag til at være et distrikt, der var helt afhængigt af koloniens forsyninger udefra, og var dermed alt andet end bæredygtigt. For at aflaste befolkningspresset i Ammassalik distrikt, men i allerhøjeste grad også som et bevidst politisk træk i den verserende dansk-norske strid om "ejendomsretten" til Nordøstgrønland, blev der i 1925 oprettet en handelsstation ved munden af Scoresbysund fjorden. Samme år blev der flyttet 82 personer fra Ammassalik distrikt til Scoresbysund, der bosatte sig dels ved handelsstationen (det nuværende Ittoqqortoormiit), dels ved tre mindre bopladser (3: bind 6).

Selvom befolkningstallet faldt som følge af udflytningen til Scoresbysund, blev overensstemmelsen mellem fangst- og dermed erhvervsunderlag og befolkningstal langt fra genoprettet. Samtidig blev en stor del af dem, der flyttede, regnet for at være blandt de mest driftige og omstillingsparate. De følgende år fortsatte befolkningstilvæksten i Ammassalik distrikt, og i 1948 var indbyggertallet oppe på 1.200, en seksdobling af befolkningen på 56 år (3: bind 6). Grønlandskommissionen af 1948 vurderede, at fiskeri ikke ville kunne sikre en bæredygtig økonomi for distrikterne, og at produktiviteten inden for det primære erhverv også i fremtiden ville være for lille. Således ville befolkningen fortsætte med at være alt for afhængig af lønnet arbejde ved kolonien og udstederne samt af socialforsorg. Derfor overvejede kommissionen at flytte befolkningen, inklusive Scoresbysund, til Vestgrønland, og det blev vurderet, at østkystbefolkningen relativt let ville kunne absorberes og indgå i det produktive erhverv på vestkysten. I den forbindelse blev det diskuteret, om det var nødvendigt at opretholde bosættningen for at fastholde den danske stats suverænitæt. Vurderingen var, at med

Haag-domstolens kendelse i 1933, der fastslog, at hele Grønland er dansk og efter etableringen af vejstationer langs østkysten helt til Danmarkshavn, var der ikke længere et behov for en østgrønlandsk befolkning (3: bind 6, s. 30).

Kommissionen afviste derfor ikke en folkeflytning, men fastholdt princippet om frivillighed og stillede sig tvivlende over for, *"i hvilket omfang en frivillig overflytning, baseret på løfter om hjælp til start af erhvervsvirksomhed, vil få succes. Den østgrønlandske befolkning er betydeligt mere primitiv end den vestgrønlandske, og efter sagkyndiges mening er den meget stedbunden"* (3: bind 6, s. 31).

Kommissionen anbefalede derfor i første omgang at prøve, om der kunne udvikles et bedre økonomisk funderet erhvervsgrundlag, hvor der blev peget på hajfiskeri og brug af større fartøjer til sælfangst i storisen. Det blev endvidere overvejet, om befolkningen bevidst skulle spredes for at sikre de enkelte bosteder et bedre fangstunderlag, men ideen blev afvist, fordi den ikke harmonerede med opbygningen af et acceptabelt skole- og sundhedsniveau. Samtidig blev det erkendt, at kendskabet til de potentielle erhvervsmuligheder ikke var tilstrækkeligt til at komme med en egentlig anbefaling om udvikling af østkystens erhvervsgrundlag versus en flytning af befolkningen.

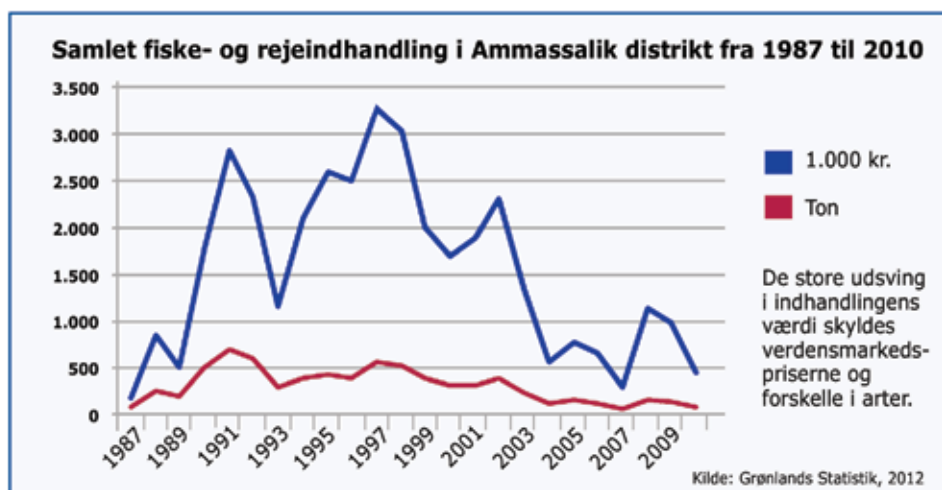
På grund af de høje transportomkostninger og det ringe fangstunderlag anbefalede kommissionen, at der blev indført særlige indhandlingspriser, og *"at pris- og lønpolitik [...] tilrettelægges således at det produktive arbejde ikke bliver mindre tillokkende end arbejdet som lejet eller kivfak"* (3: bind 6, s. 68). Det indebar en højere indhandlingspris, end det er markedsøkonomisk rentabelt, hvor indhandlingsprisen i resten af landet skulle følge verdensmarkedspriserne. Samtidig vurderede Grønlandskommissionen, at udviklingen ikke var nået så langt, at den østgrønlandske befolkning kunne ligestilles med den danske, som det blev foreslået for vestkysten. Østgrønlænderne skulle altså fortsat have en politisk status og indflydelse, der var ringere end for resten af Kongeriget. Og på grund af de dårlige kommunikationsmuligheder blev det frarådet, at østkysten fik sæde i landsrådet, og det blev anbefalet, at administrations- og beslutningskompetence vedrørende flest mulige spørgsmål skulle overdrages til en dansk embedsmand (kolonibestyreren) (3).

Først i 1961 blev Ammassalik, Ittoqqortoormiit og Qaanaaq inddraget i de demokratiske strukturer, som gjaldt for resten af Grønland, ved at de tre distrikter blev repræsenteret i landsrådet, og Ammassaliks første kommunalbestyrelse blev valgt i 1963 (148).

Trods de overordnede anbefalinger fra Grønlandskommissionen blev der fortsat gjort forsøg på at sprede befolkningen på et større fangstområde, og i 1950 blev der etableret et depot og forsøgsfiskeri ved Akornniq

(Skjoldungen) omtrent halvvejs nede ved Kap Farvel. I området havde der siden 1930'erne boet en gruppe ved fire små bopladser, der var flyttet ned fra Ammassalik, og som levede en traditionel fangertilværelse. I forbindelse med åbningen af depotet flyttede nogle flere fra Ammassalik derned, så det blev en egentlig bygd, og efterhånden fik de en rimelig indhandling af først hajlever, siden torsk og senere hellefisk. Men da der blev fundet torsk i fjordmundingen ved Ammassalik og inde i fjorden ved Kuummiut, blev indhandlingsanlægget og befolkningen flyttet til Kuummiut i 1964 (144; 149).

I 1960'erne kom der rimeligt godt gang i torskefiskeriet omkring Kuummiut og Ammassalikfjordens munding. Kuummiut voksede voldsomt til distriktets største bosted med omkring 600 indbyggere og ca. 70 ansatte på fabrikken, hvor der i 1960 blev indhandlet 1.200 ton (148). I samme periode var der også i mindre omfang gang i torskeindhandlingen ved Kulusuk og Sermiligaaq. Men torsken forsvandt, og der er aldrig for alvor kommet gang i anden indhandling i distriktet. Der var i 1990'erne en femårig periode med lidt indhandling af rejer, men ikke af større betydning, og ellers har der løbende været indhandling af hellefisk.



I de kommende årtier fortsatte den "almindelige" gradvise centralisering af befolkningen, som det skete i resten af Grønland, hvor en række mindre bygder og bopladser blev afviklet, og befolkningen samlet i de større bygder og Ammassalik (Tasiilaq). Ligesom bosætningen ved Akornníaq blev også bosætningen oppe ved Kangerlussuaq, der havde relativt god fangst, lukket. Stedet bruges stadig som sommerfangstplads af nogle af de bedste fangere, selvom der skal sejles ca. 300 km for at komme derop.

I dag er befolkningen samlet på et geografisk relativt lille område af den enorme østkyst, og centraliseringen har medført, at fangstunderlaget for

det enkelte bosted er blevet forringet, fordi der ganske enkelt er for mange mennesker i forhold til potentiel fangst.

Ammassalik distrikt har siden etableringen af missions- og handelsstationen aldrig haft et erhvervsgrundlag – endsige et fangstunderlag, der kunne sikre opretholdelsen af befolkningens eksistens, og selv under torskefiskeriet i 1960'erne var man massivt afhængig af økonomisk hjælp og forsyninger fra Danmark. Det betyder, at der aldrig er foregået en egentlig omstilling fra fanger- til fiskerkultur, på trods af at en del af befolkningen i en periode havde et rimeligt udkomme af torskefiskeriet. Lidt hårdt trukket op er der foregået en omstilling fra en kultur i sammenbrud til en subsidieret kultur. Det er en meget vigtig forudsætning for at kunne vurdere distriktet og de igangværende udviklingsdynamikker.

Den kulturelle interaktion

Selvom Ammassalik distrikt i danskernes og vestgrønlandernes øjne er isoleret og afsondret, har befolkningen været udsat for en massiv, udefrakommende kulturel påvirkning, og ikke kun fra Danmark.

Under 2. verdenskrig etablerede amerikanerne luftbasen Blue East Two ved Ikateq mellem Kuummiut og Sermiligaaq, hvorved distriktets indbyggertal med ét slag blev fordoblet, og der opstod en ikke ubetydelig interaktion mellem lokalbefolkningen og de amerikanske soldater, der dels betød adgang til en række nye varer og goder, men også betød noget, som vi med nutidens øjne vil betegne som massiv prostitution. Der foregik i de år en meget stor genetisk opblanding af befolkningen ved de omkringliggende bopladser og udsteder.

I 1950'erne blev lufthavnen lukket, og aktiviteterne flyttet til Kulusuk, hvor amerikanerne anlagde radarstationen DYE 4 på toppen af fjeldet og en tilhørende lufthavn 3-4 km fra bygden i 1956. Der blev hurtigt etableret en grusvej mellem bygden og lufthavnen og videre op til DYE 4. Hver fredag kørte en bus ned til bygden og hentede kvinder med deres beskidte vasketøj op til radarstationen, hvor der gennem weekenden blev festet og vasket tøj, og søndag aften blev kvinderne kørt ned igen til bygden, godt brugte, men med rent tøj, dollar, cigaretter og sprut. De lokale mænd, der var gift med kvinderne, accepterede systemet, fordi det skaffede penge og sprut, men der opstod også nogle voldsomme mellemmenneskelige gnidninger og personlige tragedier.

Inden basen lukkede i 1991, var der foregået en markant opblanding af bygdens befolkning. Nogle af kvinderne flyttede med den amerikanske kæreste til USA, andre fulgte med de danske mænd, der arbejdede ved basen, til Danmark, men langt fra altid gik det godt, og mange flyttede

tilbage igen. Der opstod en relativt stor gruppe unge, der pga. opvæksten var dobbeltsprogede, men som også havde store kulturelle og identitetsmæssige problemer.^{be}

Principielt forsøgte Danmark at holde alkohol ude af distriktet, ligesom det var aftalt med amerikanerne, at der ikke måtte foregå interaktion mellem basepersonale og befolkningen, men virkeligheden blev en anden. Efter koloniseringen havde danske og vestgrønlandske tjenestemænd og tilsvarende ret til indførsel af alkohol til "eget forbrug", og tilsvarende gjaldt for de mange danske håndværkere efter krigen. Ingen af parterne holdt sig tilbage med at dele de våde varer med lokalbefolkningen, og de fik lært mange selv at brygge immiaq.^{bf} I 1957 blev der indført en mindre ration spiritus til lokalbefolkningen, og i 1959 blev alkoholsalget delvist frigivet, og det forstærkede et massivt alkoholproblem (150).

Hvor den kulturelle forandringsproces er gået hurtigt i Grønland, er den foregået langt hurtigere i Ammassalik distrikt.

Distriktet i dag

Siden det kortvarige torskefiskeri ved Kuummiut og i mindre omfang ved Kulusuk har distriktets erhvervsgrundlag været reduceret til fangst og lidt indhandling af sælskind, isbjørn, hvalros- og narhvalstand samt lidt indhandling af fisk i Kuummiut. Hertil skal lægges alt det, der er nødvendigt for at få distriktet til at eksistere i form af administration, undervisning, børnepasning, sygehus, ældrepleje, infrastruktur, forsyning og handel. Som eneste landsdækkende institution eller virksomhed er Post Greenlands Filateli med 15 medarbejdere lokaliseret i Tasiilaq, og indtil i år var Tele i Tasiilaq center for kystradioen for østkysten, men den funktion er nu flyttet til Asiaat. Tele varetager fortsat den lokale telekommunikation og opsendelsen af vejrballoon, hvilket giver nogle arbejdspladser. Der er jævnligt nogle fra Tasiilaq og bygderne, der har hyre på en trawler, men beskæftigelsesmæssigt tæller det ikke meget. Der er efterhånden udviklet en del turisme i distriktet, der skaber nogle arbejdspladser også for lokalbefolkningen, men økonomisk er det primært ikke-grønlandere, der sidder på turismen.

I 2004 gennemgik jeg sammen med den nu pensionerede kommunaldirektør Laurits Bloch bl.a. omfanget af det private erhvervsliv i Tasiilaq by. Vi fandt frem til syv virksomheder eller enkeltpersoner, hvoraf de fleste var afhængige af offentlige opgaver. Der er siden kommet et par stykker mere, fordi den lokale entreprenørvirksomhed er splittet op, samt et par ikke-grønlandske

be Baseret på flere samtaler med indbyggere i Kulusuk og i høj grad Anna Kuitse Thastum og Arvid Thastum.

bf Simpel alkohol, fremstillet af vand, sukker og bagergær.

turoperatører. Det betyder, at den primære indtægtskilde for størstedelen af befolkningen på et eller andet plan er det offentlige, og i det lys er det interessant, at de offentlige omkostninger ved driften af distriktet ligger i den lavere ende set på landsplan, som det vises i bogens økonomiske del. Det giver en klar indikation af det offentlige serviceniveau i Ammassalik.

I mange henseender fungerer distriktet som en selvstændig ø i Grønland, og den primære kontakt og persontransport til omverdenen foregår via Island. Da DYE 4 lukkede i 1991, overtog hjemmestyret lufthavnen, der nu fungerer som indfaldsvejen til distriktet, og det har givet nogle arbejdspladser til befolkningen i Kulusuk.

Østgrønland har sit eget sprog, der ganske vist er en dialekt af grønlandsk, men som af sprogfolk vurderes til at være mindst lige så forskelligt som dansk og svensk, og der er markante forskelle helt ned på de centrale og mest dagligdags ord som "imaqa" (måske – som kulturelt har en langt bredere og vigtigere betydning), der på østgrønlandsk er "upa". Sprogforskellene, kombineret med de kulturelle forskelle, har gjort, at befolkningen på vestkysten ser ned på østkystbefolkningen, og for rigtig mange fra østkysten har det været en kulturel nedtur at flytte til vestkysten, fordi de følte, at de blev mobbet, så mange er skyndsomst flyttet tilbage igen. Det har også betydet, at befolkningen er blandt den dårligst uddannede i Grønland. At tage en uddannelse kræver overvindelse af mange barrierer – sprog, kultur, afstand.

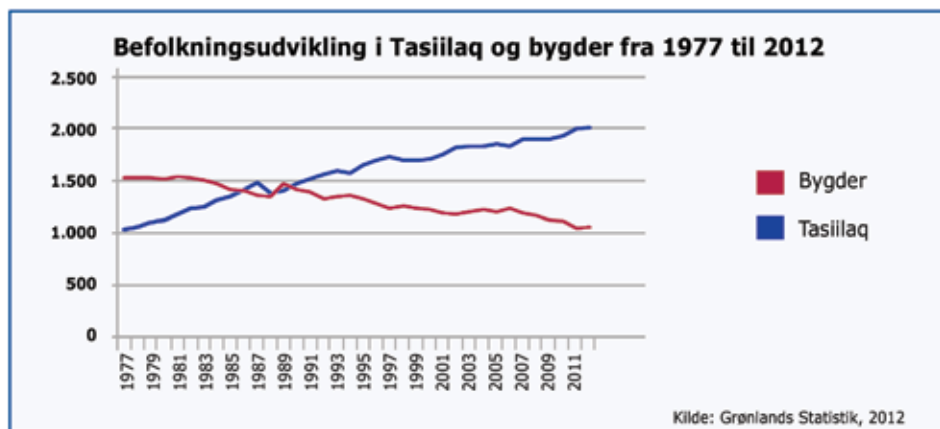
På vestgrønlandsk hedder østkysten Tunu (bagsiden), og sådan oplever den østgrønlandske befolkning også, at de bliver behandlet. Som min gamle kollega Eli, der er leder af Piareersarfik i Tasiilaq, plejer at sige: *"Bagsiden? Nej, vi er forsiden af landet – i østen stiger solen op"*. Det er veldokumenteret, at Østgrønland er meget socialt belastet (151), og Sermersooq Kommune opsummerer distriktet som et område med få ressourcer, stor fattigdom, store sociale problemer, høj selvmordsrate, dårlige uddannelses- og beskæftigelsesforhold (152).

Befolkningsudvikling

Ammassalik har landets yngste befolkningssammensætning, hvor omkring en tredjedel er under 18 år i såvel Tasiilaq som bygderne. I løbet af de 35 år fra 1977 til i dag er distriktets befolkningstal vokset med 20 % fra 2.537 til 3.044 indbyggere. Samtidig er der foregået en betydelig flytning fra bygderne til by. Tasiilaq er vokset fra 1.023 i 1977 til 2.004 i 2012.

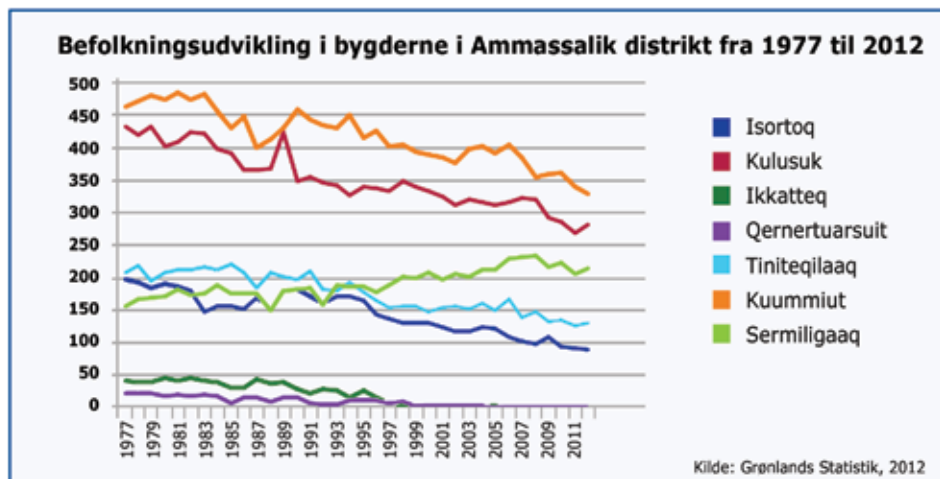
Det er karakteristisk, at Ammassalik distrikt gennem hele perioden har haft en langt mere ligelig kønsfordeling end generelt for Grønland, og at det gælder både Tasiilaq og bygderne, hvor Tasiilaq i dag har 95 kvinder pr. 100 mænd, og bygderne 89 kvinder pr. 100 mænd, medens der på landsplan er

90 kvinder pr. 100 mænd i byerne, og 84 kvinder pr. 100 mænd i bygderne. Samtidig har distriktet en væsentlig yngre og mere homogen alderssammensætning end på landsplan. Set over tid er der dog opstået en mindre ulighed i bygdernes mand-kvinde-relation, hvor der i 1977 var 101 kvinder pr. 100 mænd.



Bygderne

Der er i dag fem bygder tilbage i distriktet, og bortset fra Sermiligaaq har de alle gennem de seneste 35 år oplevet en befolkningstilbagegang, og i perioden er to bygder langsomt blevet afviklet.



Den Ikkatteq, der indgår i grafen, er "Lille Ikkatteq" og er ikke det samme sted, som amerikanerne anlagde en lufthavn ved under 2. verdenskrig. Bostedet Ikateq, der opstod ved lufthavnen, blev nedlagt relativt kort efter lufthavnens lukning.

For at belyse bygdernes udviklingsdynamik er det valgt primært at fokusere på Kuummiut og Isortoq. Kuummiut er distriktets største bygd og det eneste sted, hvor der findes et indhandlingsanlæg, og Isortoq er i dag distriktets mindste bygd og samtidig den bygd, hvor fangst har den største betydning. Specielt udviklingen og forudsætningerne for Kulusuk og Sermiligaaq er noget anderledes, hvorfor der sidst i kapitlet er en lidt mere uddybende beskrivelse af udviklingsdynamikken i disse bygder samt Tiniteqilaaq.

Isortoq

Isortoq er i dag distriktets mindste bygd og samtidig den, jeg personligt kender mindst til, hvorimod jeg har et rimeligt godt og mangeårigt kendskab til distriktets øvrige bygder. Isortoq er den sydvestligste bygd, der ligger på den anden side af Sermilik fjorden i forhold til resten af distriktet, og isforholdene gør det ofte vanskeligt at komme til bygden. Jeg har uden held forsøgt nogle gange, hvor isen har stoppet os på vejen, og det er først lykkedes her i sommeren 2011. Alternativt kunne jeg have taget helikopteren fra Tasiilaq, men tidligere var der kun én ugentlig afgang, og så har det ikke passeret ind i forhold til de arbejdsopgaver, jeg har haft andre steder.

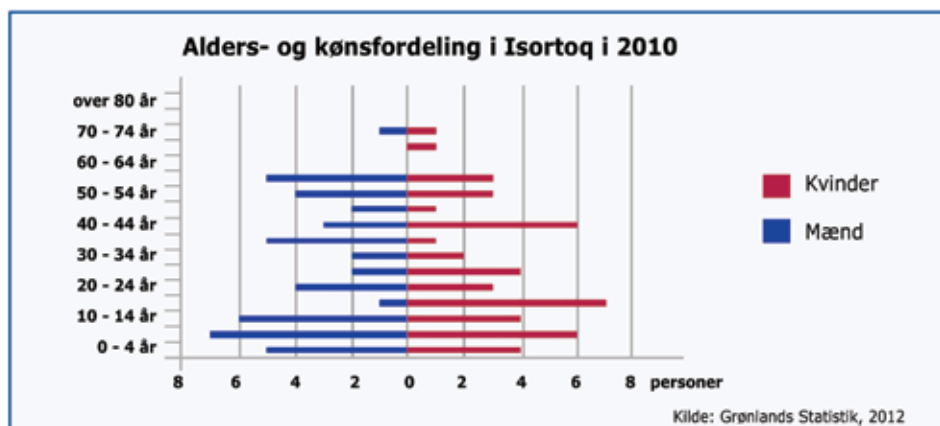
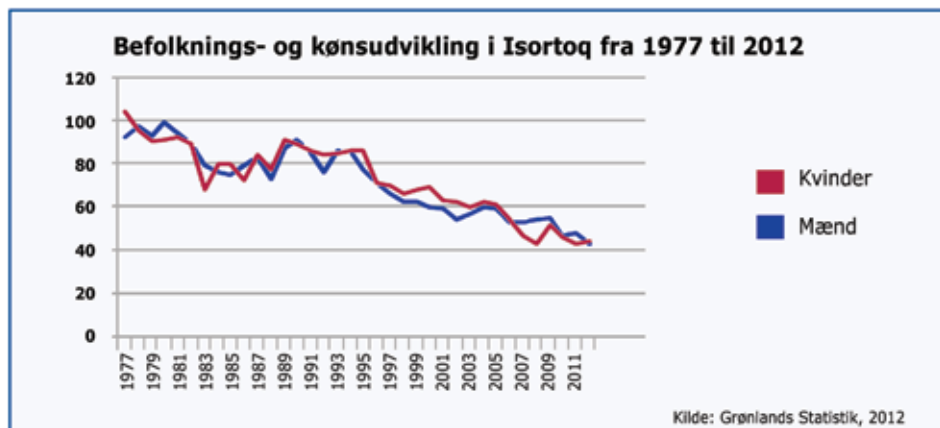


Bygdens barske og isolerede beliggenhed er knyttet til den gode fangst, som langt fra udnyttes optimalt, fordi der ikke er indhandlingsmuligheder. Isortoq, Ammassalik, august 2011.

Isortoq har været kendt som boplads fra engang i begyndelsen af forrige århundrede og har haft udsteds- eller bygdestatus i godt et halvhundrede år. Bygden ligger på en lille vindomsust skærgårdsø uden mange græstotter med Danmarksstrædet og storisen på den ene side og indlandsisens høje, stejle bræer på den anden. Naturen yder ikke meget læ for det barske vejr, men området med storisen og indlandsisens kælvende bræer gør det til en af de bedste fangstpladser i distriktet. Her er mange sæler, småhvaler, hvalrosser og som følge deraf isbjørne, og der er jævnligt mulighed for at fange sildepisker (vågehval), og det er grunden til, at folk har bidt sig fast her.

Det, der nok har gjort Isortoq mest kendt, er, at der er få kilometer fra bygden til det sted, hvor de fleste ture eller ekspeditioner over indlandsisen har deres opstigning til eller nedstigning fra indlandsisen, og at bygden benyttes som base i forbindelse med disse ture.

Selvom Isortoq har oplevet en relativt markant fraflytning gennem de seneste 35 år, og indbyggertallet er blevet mere end halveret, har kønsfordelingen holdt sig meget lige, medens der for de fleste øvrige bosteder, der har oplevet markant befolkningstilbagegang, er opstået et kvindeunderskud.



Isortoq et fangersamfund

Isortoqs erhvervsgrundlag og egentlige eksistensberettigelse er den gode fangst ved bygden og langs kysten mod syd, og flere af fangerne tager indimellem på fangstture helt ned til Akornníaq. Ud af befolkningen i den erhvervsaktive alder (18-64 år) på 53 i 2010 var der 16, der var omtalt som egentlige fangere, og de øvrige arbejdspladser er skolen med fire uuddannede

timelærere samt pedel og rengøring, Pilersuisoq (butik, indhandling, tank-anlæg, post, heliport mv.) med ca. fem, kommunen med filialkontor, hjemmehjælp, snerydning, renovation mv., en på elværket, en på sundhedsstationen samt en læser i kirken, og så har bygden en lille privat kiosk.

Interviewede

I Isortoq blev der under besøget i september 2011 gennemført længe-revarende interviews med:

- Dines på omkring de 50 år, der kommer fra bygden og gennem flere år har arbejdet på skolen som timelærer.
- James, der er fanger, i slutningen af fyrrerne og med i bygdebestyrelsen.
- Butiksbestyreren, en kvinde i begyndelsen af trediverne, der kommer fra Kuummiut.
- Endvidere havde jeg samtaler med andre af bygdens indbyggere og en god, lang fangsttur med Salo, der er en af bygdens bedste fangere.
- Anna, der er viceskoleinspektør i Tasiilaq, og som var en tur i bygden for at undervise i dansk og engelsk og hjælpe med at få lidt mere struktur på undervisningen og udvikle pædagogikken.

I 2009 indhandlede de 16 fangere samlet 1.553 sælskind, hvilket gennemsnitligt giver dem hver knap 28.000 kr. (99). Isortoq er det bosted i distriktet, der har forholdsvis færrest på førtidspension (fire), og den samlede

socialhjælp (takstmæssig og trangsvurderet hjælp) svarer til under tre årsværk. De fleste klarer dagen og vejen ved en kombination af småjob for det offentlige og fangst. Der foregår ikke noget fiskeri til andet end eget forbrug, for der er ingen indhandlingsmuligheder, og med isforholdene og afstanden til Kuummiut giver det ingen mening at basere et fiskeri på indhandling der.



I Isortoq uddeles kødgaver fra store dyr til hele bygden. Delfin parteres, Isortoq, Ammassalik, august 2011.

Når fangst er hovederhvervet, og der ikke er mulighed for indhandling af fisk, har det store konsekvenser, at sælskindspriserne er så lave. Samtidig

har CITES-bestemmelserne^{bg} betydet, at det er blevet vanskeligt at sælge isbjørneskind samt narhval- og hvalrostand, fordi turisterne ikke kan have det med ud af landet. Tidligere var det ikke ualmindeligt, at turisterne, der havde krydset indlandsisen, skulle have et isbjørneskind eller noget tand med hjem.

Det, der skaber bygdens pengeøkonomi, er primært de offentlige arbejdspladser, men det, der sikrer befolkningen den primære føde, er fangsten fra havet, og her holdes traditionerne med kød til alle i hævd.

Da Salo og jeg vendte hjem i tiltagende mørke efter en god fangsttur, stod der en ung fanger i vandkanten og flænsede en delfin, medens der kom en lind strøm af beboere og hentede kød og mattak, og der blev sendt børn med fyldte plastikposer til dem, der ikke selv kunne komme. Han havde været alene på fangst, da han mødte en større flok delfiner, og det lykkedes ham at sejle en op og harpunere den, inden den blev skudt. Hvis man skyder først, er der for stor risiko for at den synker. Medens vi stod og talte om, hvor han havde fanget den, spurgte han: *"Skal du have et stykke?"* Jeg takkede pænt ja og forklarede, at jeg var alene og skulle rejse næste dag, så det skulle bare være et lille stegestykke til aftensmaden, og fluks stod jeg med godt 2 kg i hånden. Jeg forklarede, at det nok var lidt vel meget til min "lille" mave. Han så undrende på mig, og stykket blev halveret, så de næste aftener smovsede jeg i nyfanget delfin med lækker mattak. Her betaler man ikke for kød.

De faldende sælskindspriser og stigende leveomkostninger som følge af afskaffelsen af enspris på detailhandel, el og vand har slået økonomien i stykker for mange familier.

James: *På grund af afskaffelsen af enspris på varer, el og vand er det blevet meget dyrere at bo her. Derfor er der mange, som er flyttet til Tasiilaq, hvor der ikke er noget arbejde, så folk får socialhjælp. Nogle flytter tilbage til Isortoq.*

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Der er sæler i området og narhvaler hele året, men de er forbandet svære at komme ud til, fordi de ligger og gemmer sig i isen.*

Afhængig af havet

Isortoqs udviklingspotentialer er uløseligt knyttet til havets levende ressourcer og den geografiske placering. Udnyttes de ikke, giver stedet ikke mening. Til gengæld bliver havets levende ressourcer langt fra udnyttet optimalt. Hvor der før var sult og misfangst i distriktet på grund af nordmændenes massive sælfangst i storisen, er sælbestanden vokset betydeligt, og kombineret

^{bg} International konvention om handel med udryddelsestruede dyr og planter.

med småhvaler, hvalros og sildepisker samt i ny og næ en isbjørn kan der i Isortoq i dag fanges langt mere, end den lille befolkning kan sætte til livs. Det skyldes naturligvis også, at kostvanerne har ændret sig gennem det seneste århundrede. Hvor befolkningen inden oprettelsen af handel og mission spiste kød, kombineret med lidt fisk og om sommeren "krydret" med lidt bær, kvan mv., tilsættes kødet nu ris, pasta mv., og der suppleres med brød og pålæg.

Problemet er, at fangsten ikke kan indhandles, bearbejdes og opbevares, inden den kan sendes rundt til resten af landet, hvor der faktisk er en vis efterspørgsel efter især mattak, men også andet af fangsten og godt tørret kød er i høj kurs.

James: *Vi mangler indhandlingsmuligheder, da der er mange narhvaler, sildepiskere, delfiner, sæler, der kunne sælges til vestkysten.*

Gennem tiden har jeg talt nogle gange med den tidligere borgmester, Vittus Mikaelson, der er fanger fra Isortoq, om Isortoqs og den sydlige del af distriktets gode fangstmuligheder, som han finder, bliver alt for dårligt udnyttet, og han ser gerne, at der bliver sikret mulighed for at indhandle kød og mattak, og han har prøvet at rejse sagen politisk.

Når her er så god fangst, må der nødvendigvis også være godt med fisk og muslinger, der er fangstdyrenes føde. Mig bekendt er det ikke i tilstrækkeligt omfang undersøgt for Isortoq og kyststrækningen mod syd. Det fordrer dog igen en indhandlingsmulighed, da isforholdene og afstanden ikke muliggør indhandling i Kuummiut.

Isortoq har også gode muligheder for at kombinere fangst med turisme, for der kommer allerede nogle turister, der har taget turen over isen eller skal til det, men der er ikke opbygget noget "modtageapparat", så de indkvarteres på bedste beskub i servicehuset, i nogle tilfælde på skolen, og ellers ligger de i telt. Derfor er det meget begrænset, hvad befolkningen tjener på turismen.

James: *Der kommer turister over isen på ski fra vestkysten i marts, april og maj. Vi henter dem ved isen eller sejler dem over. I maj er der mange turister her, men her er ikke nok huse, hvor de kan bo. Her er nogle udviklingsmuligheder.*

Bygden har på grund af den gradvise affolkning flere tomme huse, og ofte er de i rimelig god stand (bortset fra at de trænger til at blive malet), også fordi fraflytterne ofte har beholdt husene og benytter dem ved besøg og fangstrejser.

Dines: Her er mange tomme huse, som kunne sættes i stand og udlejes til turister.

At afslutte en tur over indlandsisen med en uges ophold i Isortoq i et godt, varmt hus med adgang til bad i servicehuset og en lokal, der i sit hjem eller i en lille "restaurant" serverer veltilberedt frisk fangst, samt mulighed for at komme med på fangstture kunne godt blive et hit, der ville bidrage fornøftigt til bygdens økonomi. Men det vil formodentlig kræve en hjælpende hånd fra Turistkontoret i Tasiilaq og kommunen at etablere de nødvendige lokale strukturer.

Børn og uddannelse

Skolen, der under mit besøg havde 16 børn, har i årevis stået uden uddannede lærere, og børnene sendes til kollegiet i Tasiilaq fra 8. klasse for at afslutte folkeskolen. Der er fire uddannede timelærere, og der er langt mellem unge fra Isortoq, der får en længerevarende uddannelse.

Anna: Der er fire timelærere. Børnene vil gerne lære. Enten skal man lave et markant tiltag i byggerne for at få uddannelsen op på et bedre niveau, eller også skal man sende børnene tidligere til byen, så de kan lære dansk, engelsk og matematik. De er dygtige til grønlandsk og til vestgrønlandsk.

Manglen på uddannede lærere har været en forandringsagent, hvor nogle af de ressourcestærke familier er flyttet til Tasiilaq, når de fandt, at det var nødvendigt, at børnene kom i en skole med uddannede lærere for at afslutte folkeskolen. Et eksempel på det er Vittus, hvis søn Dines har en længerevarende uddannelse.

Butiksbestyreren: Jeg kan godt lide at bo her, da her er stille og roligt og jeg er glad for mit arbejde i KNI, men vi flytter til Tasiilaq til november, da der er en bedre skole. Mine børn skal ikke kun gå i skole her.

Nogle af de unge, der tager en faglig uddannelse inden for handel og kontor vender tilbage til Isortoq for at arbejde i butikken, fordi de er knyttet til stedet og familien og sætter pris på bygdelivet, men det er svært at finde arbejde i bygden.

Skolevæsenet forsøger at gøre noget ved lærermanglen i Isortoq, og en af lærerne fra Tasiilaq tager jævnligt til bygden for at undervise i dansk og engelsk.

Dines: Der kommer en lærer hver måned fra Tasiilaq, som lærer dem dansk og engelsk.

Kommunen forsøger også på andre måder at sætte mere skub i undervisningen i Isortoq og har bl.a. taget initiativ til afholdelse af en lejrskole.

Gode udviklingsmuligheder

På nogle punkter er Isortoq en velfungerende fangerbygd, men den er præget af en afviklingsdynamik, der skyldes den manglende økonomi i fangst. Ikke fordi fangsten ikke er værdsat, men den kan på grund af manglende indhandlingsmuligheder ikke afsættes. De øvrige potentialer for fiskeri og turisme, der formodentlig kombineret med fangst ville kunne give en rimelig pengeøkonomi, udnyttes ikke. For fiskeriet, fordi der ikke findes indhandlingsmuligheder, og for turismen, fordi befolkningen ikke besidder de nødvendige kompetencer til at få det op at stå. De vil være afhængige af lidt startkapital, som de ikke har mulighed for at rejse, da fangsten på grund af de minimale sælskindspriser ikke giver en nævneværdig økonomisk indtægt, og der vil formodentlig være behov for praktisk støtte og økonomisk tilskud i en periode.

Hvis der ikke tages en beslutning om at styrke udviklingen, vil Isortoq formodentlig fortsat opleve en gradvis affolkning, hvor kun de bedste fangere og deres familier, hvor konen arbejder i butikken eller tilsvarende, samt nogle af de socialt dårligst fungerende bliver. Når befolkningstallet bliver tilpas lille, er det sandsynligt, at det politisk bliver besluttet at lukke butikken og skolen, og så viser erfaringen, at der foregår en hurtig affolkning, hvor kun enkelte bliver tilbage. En kendt udvikling, der er set flere gange før i Grønland.



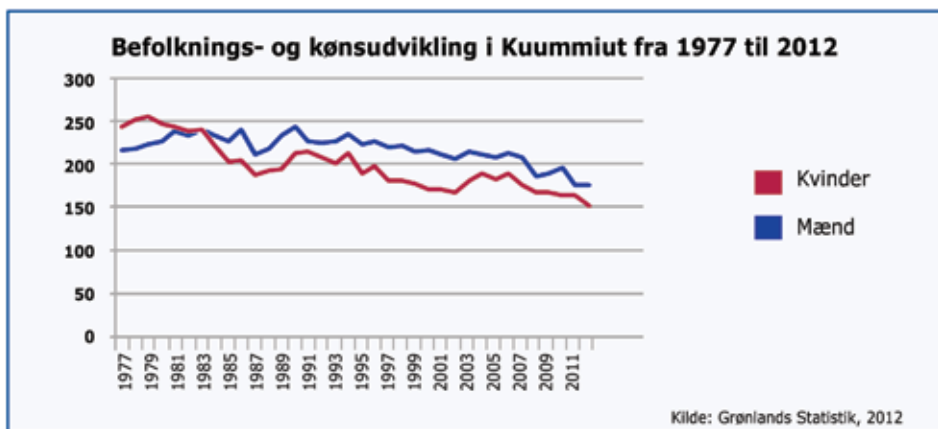
I storisen fra Isortoq mod syd er der meget gode fangstmuligheder, som er vanskelige at udnytte, hvis man ikke bor i bygden. Salo på sælfangst, Isortoq, Ammassalik, august 2011.

Det, der gør Isortoq noget anderledes, er bygdens geografiske placering. Den er en forudsætning for en egentlig udnyttelse af de levende ressourcer syd for Sermilik fjorden. Isortoq fungerer som støttepunkt for fangstsejladsen mod syd, for når man skal hjem til distriktets øvrige bosteder, kommer man ofte ikke længere på grund af isen. Og så er det rigtig rart at have et sted at proviantere, tanke og søge læ.

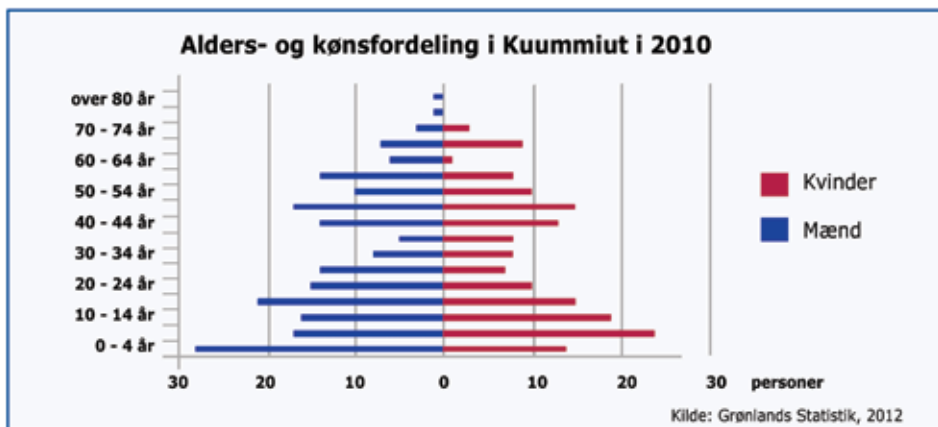
Anna: *Jeg er næsten bange for, at Isortoq lukker, hvis der ikke sker noget. At det bare bliver sådan et sted, man tanker op, hvis man skal længere ud ad kysten eller hen over isen eller sådan noget.*

Kuummiut

Kuummiut, der ligger godt inde i Ammassalik fjorden og dermed i relativt god læ og med rimelig frodig vegetation efter østgrønlandske forhold, er fortsat distriktets største bygd, selvom indbyggertallet stort set er blevet halveret siden storhedstiden under torskefiskeriet i 1960'erne, og siden 1977 er befolkningstallet faldet med knap 30 %. Samtidig er der foregået en gradvis forskydning i fordelingen mellem mænd og kvinder fra 112 kvinder pr. 100 mænd i 1977 til 87 i dag.



Aldersfordelingen i Kuummiut har de samme karaktertræk som resten af landet med et underskud for begge køn i trediverne og et mindre kvindeunderskud i den reproduktive alder.



Erhvervsgrundlag

Kuummiut har en fabrik, der nu ejes af Arctic Prime Production, men det er efterhånden meget begrænset, hvad der indhandles, og i 2010 var det under

60 ton, hvor der i slutningen af 1990'erne blev indhandlet 400-500 ton årligt. Det betyder, at beskæftigelsen er faldet til stort set ingenting. I 2009 fik 24 personer i alt indhandlet 2.188 sælskind, og den gennemsnitlige indhandlingsværdi er af Great Greenland opgjort til 17.700 kr. pr. fanger (99).

Interviewede

I Kuummiut havde jeg længerevarende interviews med:

- Karl, der er i slutningen af halvtredserne og er leder af fabrikken. Karl sidder i kørestol efter en arbejdsulykke som fisker i Hanstholm, og han har siden ledet fabrikken i Kuummiut og overladt fangertjansen til konen.
- Den islandske maskinmester på fabrikken, der har boet mange år i Kuummiut.
- Karl Kristian, der er fanger og omkring de 60 år. Han har samtidig arbejdet med turisme i bygden i mange år.
- Butiksbestyreren, hvis navn jeg ikke fik noteret.
- Ella, der passer kommunens filialkontor.

Det øvrige erhvervsgrundlag er de funktioner, der holder samfundet i gang, som skolen, der giver arbejde til omkring ti, Pilersuisoq (butik, brændstof, post/bank, havn, heliport mv.), der samlet giver hel- eller deltidsbeskæftigelse til ca. 15, dag- og natrenovationen, to på kommunens filialkontor, et par på elværket, et par i servicehuset, forsamlingshuset, et par på sygeplejestationen og i mor- barn-huset, et par kiosker mv. Samlet set giver det ikke mange fuldtidsarbejdspladser til en erhvervsaktiv befolkning på 189 (2010).

Der er knap 20 på førtidspension, og udbetalingen af socialhjælpen (behovs- og trangsvurderet hjælp) svarer på årsplan til i alt ca. 17 personer (2008), så sammenfattende er her rigtigt mange, der lever af lidt småjob eller lidt socialhjælp, kombineret med lidt fangst.

Den begrænsede indhandling til fabrikken hænger sammen med, at torsken er væk, så der nu kun indhandles hellefisk, som fanges oppe ved Sermiligaaq et halvt hundrede km mod nordøst, og de lokale joller er små, så de kan maksimalt laste 300-400 kg fisk, og så bliver der ikke meget tilbage, når benzin og olie er betalt.

Ella: *Joller er ikke gode nok til at sejle hellefisk fra Sermiligaaq.*

I Kuummiut er der en ældre islænding med kutter, der har boet her siden torsketiden i 1960'erne, og han har det seneste år været den eneste fra bygden, der regelmæssigt har indhandlet til fabrikken. Den øvrige leverance er kommet fra Sermiligaaq, hvor fem fangere fra slutningen af 1990'erne fik hjemmestyrelån og støtte til mindre kuttere.

Det sikrede gennem nogle år rimeligt gode forsyninger og gav samtidig Sermiligaaq et godt økonomisk og menneskeligt løft. Men det har knebet med forståelsen for at sikre løbende vedligehold af kutterne og at lægge penge til side til uforudsete udgifter, så kutterne er gradvist gledet ud af fiskeriet på grund af bl.a. maskinskader.

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Da hjælpen til de nye kutterejere sluttede, skete det så hurtigt, at folk ikke nåede at få en oplæring i, hvad det indebærer at have en erhvervsstøtte-kutter, bl.a. de efterfølgende pligter og afbetalinger og den hjælp, man kan få, når det er ved at gå galt økonomisk og teknisk. Hvis motoren går i stykker, er der ikke økonomi til at få den repareret. Konsekvensen er, at alle kutterne – på nær én – ligger stille.*

I dag er der kun én kutter i drift i Sermiligaaq, og han leverer størstedelen af indhandlingen i Kuummiut.

Klimaforandringerne har betydet, at der er meget mindre is i fjorden og i havet ud for, og med isen forsvinder en del af fangstdyrene.

Ella: I gamle dage levede vi af torsk. Dengang var der også meget mere is i fjorden og mange flere sæler. I dag lever folk af [social]hjælp. De venter på torsken og håber på, at der sker noget.

De varmere vintre har også betydet, at det ikke længere er muligt at transportere hellefisk, fanget ved Sermiligaaq med langliner fra isen, herved på snescooter, fordi isen er for usikker, og der ofte er strømsteder med åbent vand. Det betyder, at fabrikken ikke længere får den vinterfangst, der var en vigtig del af indhandlingen.

Fabrikkens islandske maskinmester: *Hvis vi køber en amfibiebåd, kan jeg hente hellefisk om vinteren, da den kan "sejle" på is og på vand, men hjemmestyret vil ikke give tilladelse. Vi kan få folk ud og fiske fra isen i Sermiligaaq, da det ikke kræver de store investeringer med langlinefangst fra isen, og det giver gode penge.*

Stor fattigdom

Det manglende fiskeri har betydet direkte fattigdom, og så starter en ond cirkel, hvor folk ikke har råd til at komme ud og fange til husbehov, fordi der ikke er rådum til en ny motor eller tilsvarende.

Karl: *Der er kun ca. 20 joller i bygden til en befolkning på 350 – og det er for lidt til at sikre fangst til eget forbrug.*

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Jeg er lidt ked af, at sælskindspriserne er så dårlige, og at indhandlingen nogle gange stoppes. Det er ikke godt, at der samler sig 300.000 skind nede i Qaqortoq, men er det ikke bedre at give tilskud end socialhjælp?*

En anden vigtig forklaring på, at der ikke er flere, der indhandler til fabrikken, er den indhandlingslicens for fisk på 1.500 kr., som selvstyret indførte for et par år siden. Det er en meget bøvlet og langsommelig papirgang, hvor fiskeren skal ansøge på kommunekontoret i Tasiilaq, der skal sende papirerne til kommunen i Nuuk, der skal sende dem til direktoratet, og hvis der så er fejl, skal de hele vejen tilbage. Efter indførelsen af indhandlingslicensen, faldt antallet af indhandlere fra ca. 20 til 4 (153).

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Indhandlingslicensen koster 1.500 kr., og det er faktisk uoverkommeligt for mange. Vi har nu aftalt med fabrikken, at de lægger ud for licensen, og så betaler fiskerne tilbage. Men det er først til efteråret, hvor de normalt begynder at fiske. Nu er en del af dem oppe ved Kangerlussuaq for at fange nar- og hvidhvaler.*

Derfor deltager de tidligere fiskere ikke i fiskeriet af hellefisk, men kombinerer socialhjælp med fangst og fiskeri til sig selv, hvis de har eller kan låne en jolle.

Karl Kristian: *Der er mange, der ikke har råd til at tage ud og fange – fattigdommen er blevet større – det er også ensprisreformen. Der er mange, som går og gemmer sig, da de er flove over ikke at kunne indhandle, for de har ikke 1.500 kr. til at købe en licens. Hvis det blev ordnet med nogle rater, så kunne alle tage ud og fiske igen, og så kunne de betale 50 kr. hver gang. Det er, fordi selvstyret vil have jollerne væk. De vil lukke bygderne – det er klart og tydeligt.*

Karl: *For et år eller to siden lå her i en længere periode en kutter fra Nuuk med besætning fra vestkysten og drev "forsøgsfiskeri" med direktoratets tilladelse. Fiskerne her oplever det, som om dem fra vestkysten fanger de fisk, de ikke selv kan fiske, fordi de ikke har råd til licensen, og der er intet behov for forsøgsfiskeri – der er gjort rigeligt med praktiske forsøg, og fisken er her.*

Fattigdom og manglende muligheder for at komme på fangst betyder, at den gamle tradition med kødgaver er på vej ud, fordi fangsten er for lille, og leveomkostningerne er blevet for høje som følge af ensprissystemets bortskaffelse og stigende benzinpriser. I takt med at leveomkostningerne stiger, undergraves kulturmønsteret og den interne sociale solidaritet, og der kommer mere og mere fattigdom.

Kim, dansk lærer med mange år i grønlandske bygder: Her i bygden er der familier, som ingenting har. De har to bunker tøj. Den ene har de på, og den anden er beskidt. De sidder på gulvet og spiser de fisk, de fanger.

Karl Kristian: Her bor store familier i de små huse – med op til 13-14 mennesker. Det dur ikke, og det er klart, at man får tuberkulose af at leve sådan. Hvis man kigger på renovationen, er den alt for ringe. Man er nødt til at gøre noget inden ret længe. Jeg tror, at de prøver at lukke bygderne – det er klart og tydeligt. Jeg kan ikke klare det længere – at kigge på de mennesker, der får det så dårligt. Og så den der TB – vi må gøre noget for at stoppe den igen.

Med den tiltagende fattigdom oplever de også, at det bliver sværere at få socialhjælp.



I Kuummiut er der stor arbejdsløshed, da der ikke længere er torsk i fjorden. Fabrikken indhandler kun hellefisk, der fanges oppe ved Sermiligaaq, som ligger for langt væk i bygdens små joller. Kuummiut, Ammassalik, juni 2002.

Karl Kristian: Når det var dårligt vejr i lang tid, gik fangerne ind og bad om hjælp, og så fik de den, men nu – ingen hjælp. Så siger de bare, at Grønland ikke har nogen penge – dårlig undskyldning. Min bror bor i Nuuk og har et firma. Han har mange penge, men lige ved siden af er vi på fallittens rand. Man burde slå i bordet – meget kraftigt – men hvor skulle vi få hjælp? Vi har skrevet flere gange til hjemmestyret, men aldrig fået svar. Sådan foregår det på vestkysten. Det er vestkysten, der får noget.

Karl: De kunne have fisket, hvis licensen ikke var så høj. De kan ikke engang gå til kommunen og få hjælp. Vi er blevet trappet ned, og det kan man ikke være bekendt. Vi er medmennesker, vi betaler skat – vi er grønlandere!

Karl Kristian: Elregningerne er steget 100 %, og vandet er steget meget. Jeg bor i en udvidet selvbygger og betaler 1.900 kr. pr. måned for el. Min lillebror, der bor i Nuuk, betaler kun lidt over 700 kr. om måneden.

I takt med at bygden er blevet mindre, er butikken blevet nedgraderet, og samtidig har Pilersuisoq, for at få økonomien til at hænge sammen, løbende reduceret vareudbud og serviceniveau.

Karl Kristian: *Da vi var under Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH), havde vi alt, hvad vi havde behov for. Men nu bestiller de varer kun til én dag. Til januar har vi ikke flere varer, og de ansatte bliver straffet, hvis de bestiller for meget, fordi butikken skal bruges som en døgnkiosk. Det er for ringe – alt for ringe.*

Det er kun de færreste af fraflytterne, der får et arbejde, medens de fleste ender som arbejdsløse i Tasiilaq.

Ella: *De, der flytter herfra, får socialhjælp i Tasiilaq – der er ikke noget arbejde – der er heller ikke noget arbejde på vestkysten.*

Karl Kristian: *Aluminiumssmelteren og minerne er bare en drøm. Hjemmestyret forstår ikke, at fangerne og fiskerne ikke kan klare sig i minerne eller aluminiumssmelteren. Hjemmestyret burde rejse rundt og høre, hvad vi har at sige. De sidder kun på kontoret og spiller smarte. Hjemmestyret er med tiden blevet meget, meget værre og vil lukke byggerne stille og roligt.*

Må ikke fiske torsk

Karl og den islandske maskinmester på fabrikken vurderer, at der findes rigtigt mange torsk ud for kysten helt nede fra Timmiarmiut og et godt stykke nordpå herfra. Men dem får de ikke lov til at fiske, fordi biologerne siger, at det er gydepladser for torsken på vestkysten.

Fabrikkens islandske maskinmester: *Det er noget frygteligt sludder. Det er den islandske stamme, medens vestkysttorsken kommer fra syd for Kap Farvel og over mod Newfoundland.*

Hvis de kunne få lov til at fange de torsk, der skulle være rigeligt af, og der var indhandlingspligt til Grønland, ville der komme nogle arbejdspladser, og det ville være en god forretning for Grønland.

Fabrikkens islandske maskinmester: *Det er helt tosset – nu ligger islændingene lige på den anden side af storisen og fanger alle de torsk, som vi kunne fange – hvis vi måtte.*

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Der er for hele Grønland en samlet torskekvote på 10.000 ton, og den er vi mærkeligt nok også inde under. Der er ingen, som nogensinde har lavet en beregning på, hvor mange torsk der er her. Der har ikke været fisket efter torsk i mange år. Der er lokaltorsk inde i fjordene – en opvoksende stamme.*

Karl: *Fisken bør indhandles til Grønland og forarbejdes her. Det handler om arbejdspladser og intet andet. Det er meningsløst at forære fisk væk til andre lande, som så får arbejdspladserne. Det er forarbejdningen, der skaber merværdi og dermed fortjeneste til landet.*

Karl Kristian: Hvis folk kommer ud og fiske, er der en stor fremtid her i Kuummiut.

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: Tidligere var Ammassalik kendt for at lave Grønlands flotteste saltfisk – de var meget berømte – så ekspertisen har været her, men den forsvinder lige så hurtigt igen, når fiskeriet stopper.

Det kræver politiske beslutninger og kapital udefra at få gang i noget fiskeri, og befolkningen oplever den nye storkommune Sermersooq som en med-spiller på det område. Ole er netop startet som fiskeri- og fangstkonsulent i Tasiilaq og har mange års erfaring som fisker nede fra Arsuk ved Paamiut og rundt på hele kysten, og han har de tillid til. Han har bestilt nye motorer og gearkasser til de havarerede kuttere i Sermiligaaq, som fiskerne skal afdrage over fangsten, og kommunen hjælper fangerne med afdragsordninger for indhandlingsbevis for fisk.

Karl Kristian: Vi har en god borgmester i Sermersooq Kommune. Og godt, vi har Ole Larsen. Han sætter gang i noget. Det gør hjemmestyret ikke. Demokraterne siger jo hele tiden, at vi skal spare, og så skal vi nedlægge bygderne.

Et andet udviklingspotentiale er turismen, og der ligger Kuummiut og Tiniteqilaq rigtigt godt og smukt. Karl Kristian har gennem mange år arbejdet med turisme, og efterhånden har det udviklet sig til en helt fornuftig forretning. Generelt oplever de dog ikke, at kommunen og Destination East Greenland har givet den nødvendige proceshjælp i opbygningsfasen, så turismen kan udvides og give et fornuftigt økonomisk bidrag til flere indbyggere.

Karl Kristian: Jeg kører med turister om foråret og om sommeren. I sommer havde jeg 78 turister. Sidste år havde jeg så mange, at jeg kunne leve af det. Hvis kommunen havde satset mere på turisme, så havde vi haft mange turister her – og folk havde tjent mange penge. Jeg har skrevet til kommunen og fortalt om mulighederne, men jeg fik et transportabelt toilet. Hvad skal jeg med et transportabelt toilet? Det, jeg har brug for, er hjælp til at fortælle om mulighederne på internettet, så vi kan få nogle flere turister, og så at kommunen hjælper folk i bygden med, hvordan de skal arbejde med turister.

Børn og uddannelse

Skolen i Kuummiut har ry for at køre rimeligt godt, og det kan godt siges, at den bidrager som en sikker havn for en del børn.

Anna, viceskoleinspektør i Tasiilaq: Kuummiut kører rigtigt godt. Det er enevældige Mikkel Boassen. Skolen går kun til 9. klasse. 10. klasse må

de sende her ind til byen, men han har formået at overtage 9. klasse. Og de har god lærerdækning.

Med bygdens sociale problemer og store arbejdsløshed er det vigtigt, for det er langt fra alle hjem, der kan give børnene en tryk opvækst, og der er jævnligt børn, der går sultne i seng.

Karl Kristian: *Det er synd, at de ikke har noget – det går ud over børnene. Det er klart, at der er nogle, der går ned på sprut – de har prøvet at råbe efter hjælp og hjælp, men det offentlige er ligeglad med dem. Når man kigger på dem i lang tid, når man kigger på fiskerne og fangerne, når det er stormvejr, og de ikke kan komme ud, kan man se, at de spekulerer på, hvordan kan jeg få penge til maden? Så låner vi dem nogle penge, når vi har nogen, og siger: "Du skal bare komme med nogle fisk, når du får fanget nogen", så handler vi på den måde.*



Børnene i Kuummiut går i en god skole med rimelig lærerdækning. Trods det er der ikke mange, der får en uddannelse, og de sociale problemer i bygden er en del af forklaringen, men sprogforskellene i forhold til vestkysten spiller også ind. Kuummiut, Ammassalik, september 2011.

Ligesom for resten af distriktet er der ikke mange, der får en uddannelse, og her peger Anna på den manglende forældreopbakning – eller opdragelse om man vil – og så sprogforskellen, hvor der stadig er mange, der føler sig mobbet og drillet, når de kommer til vestkysten for at tage en uddannelse.

Negativ spiral

Kuummiut er præget af en fattigdomsspiral og afviklingsdynamik, som befolkningen formodentlig ikke vil være i stand til at bryde uden hjælp udefra. Problemet er, at for størstedelen af dem findes alternativet ikke. Der har gennem de seneste årtier været en jævn affolkning til primært Tasiilaq, hvor en stor del er endt som arbejdsløse socialhjælpsmodtagere.

Tasiilaq er det bosted i distriktet, der har de dårligste fangstmuligheder, så mulighederne for at supplere med fangst er minimale. Ofte klarer de, der søger til vestkysten, sig også dårligt. Hvis der ikke gøres noget, vil afviklingsdynamikken formodentlig fortsætte, og de sociale problemer vil hverken mindskes i Kuummiut eller for dem, der flytter til Tasiilaq. På den anden side

har Kuummiut nogle potentialer, hvis der sikres rammebetingelser for mere indhandling af fisk, og der samtidig gøres en indsats for at udvikle de lokale turismepotentialer.

Udviklingstendenser i Ammassalik

For at illustrere udviklingstendenserne i Ammassalik distrikt er der valgt den største og mindste bygd, og tendenserne går i grove træk igen i to af de andre.

Tiniteqilaaq med 130 indbyggere (2012) har også gennem de seneste årtier oplevet en befolkningstilbagegang, og erhvervsgrundlaget er lige så spinkelt. Dog har Tiniteqilaaq en betydeligt bedre sælfangst med sin beliggenhed ved Sermilik fjorden og dens store mængder is, end det i dag gælder for Kuummiut, men arbejdsløsheden og de sociale problemer er store, og der er et ikke ubetydeligt alkoholproblem.

Til gengæld er det en af verdens smukkeste bopladser, og jeg har gennem årene fulgt de spæde forsøg på at etablere noget lokal turisme, hvor gæsterne "kobles" på en fangerfamilie og deltager i deres dagligdag og fangst. En turismeform der er til stor gensidig glæde, fordi turisten får en intens oplevelse af den grønlandske kultur og natur, og familien et godt økonomisk tilskud. I 2001 gennemførte vi det første formaliserede forsøg, der var en stor succes for turistfamilien, og fangerens kommentar, da vi skulle høre hans vurdering, var *"Det var godt – vi grinte meget"*, hvor jeg havde forventet, at økonomien ville være det primære (127).

Skolen fungerer langt fra optimalt, men har nogenlunde lærerdækning, og den danske skoleleder Ole, der tidligere har været en del år i Aasiaat og Kullorsuaq, oplever, at den sociale funktion er langt bedre end på vestkysten, og at børnene fungerer mere harmonisk, men om de lærer mere, er han usikker på, og deres koncentrationsevne er begrænset. Bygden har nogle ressourcepersoner og familier og en grønlandsktalende franskmand, der har boet der de seneste knap 15 år og arbejdet med turisme.

Kulusuk med 280 indbyggere (2012) har oplevet en tilsvarende befolknings-tilbagegang som Tiniteqilaaq på ca. 35 % siden 1977, men adskiller sig erhvervsmæssigt markant fra de andre bygder, fordi lufthavnen ligger små 4 km fra bygden, og der tæt ved lufthavnen ligger et lille hotel. Tilsammen giver det omkring ti arbejdspladser til lokale fra bygden, og bygdens fastansatte ved lufthavnen er socialt meget velfungerende og stabile. Lufthavnen betyder ca. 6.000 passagerer fra Reykjavik årligt, hvoraf størstedelen er endagsturister (74). Fra lufthavnen går endagsturisterne ned til bygden, hvor der vises trommedans, kajakopvisning, sælges husflid mv., hvorefter de fleste sejler tilbage til lufthavnen med fangerne i deres joller (eller tager turen

omvendt). På den måde får lokalbefolkningen nogle indtægter, og der er potentiale for langt mere.

Den største udfordring for en bedre udnyttelse af turistpotentialerne er det kulturelt betingede manglende drive for at være iværksætter og etablere en lille turismevirksomhed. Som det fungerer nu, er det de udenlandske turistbureauer og den islandske turoperatør i Kulusuk, der får hovedfortjenesten, og dermed forsvinder størstedelen af pengene ud af bygden – og ud af landet (127). Men der er stille og roligt ved at komme noget mere gang i de lokale turismeaktiviteter. Der er nogle stykker, der har istandsat huse til indkvartering af turister, og der er flere, der sejler længere ture mv., så man kan godt tale om, at der er ved at opstå et reelt turisme(bi)erhverv i Kulusuk.



Skolen i Kulusuk fungerer som en af landets bedste skoler med et af landets højeste karaktergennemsnit. Kulusuk skole, Ammassalik, august 2005.

Samtidig har Kulusuk en ualmindelig velfungerende skole, der fra 2011 er begyndt at føre eleverne helt op til 10. klasse, så de kan afslutte folkeskolen hjemme, og deres karaktergennemsnit ligger betydeligt over landsgennemsnittet. I det hele taget oplever jeg, at Kulusuk er kommet ind i en socialt og menneskeligt positiv udvikling, hvor den for ti år siden var mere præget af sociale problemer og alkohol – dermed ikke sagt, at der ikke stadig er problemer, men man skal nok ikke underkende, at nogle af de socialt dårligt fungerende er flyttet til Tasiilaq.

Sermiligaaqs udvikling er markant anderledes end de øvrige bygders. Befolkningsmæssigt har der været op- og nedture, men siden 1977 er befolkningen vokset med 37 % til 214 i 2012. Også på det sociale område har der været en meget positiv udvikling. I 2001 var jeg i Sermiligaaq med nogle bekendte fra Tasiilaq for at vurdere potentialerne for bygdeturisme, ligesom vi forsøgte i Tiniteqilaaq, men vi opgav tanken. Sermiligaaq var for rodet og beskidt, og

de sociale og alkoholrelaterede problemer var meget tydelige. Men kort efter vendte det. Der kom gang i fiskeriet af hellefisk og indhandlingen til Kuummiut, der blev bygget en ny skole, der blev ryddet op og malet huse, og den sociale funktion blev langt bedre, så Sermiligaaq i dag går for at være velfungerende og med en velfungerende skole.

Nunnuma fra kommunens familierådgivning vurderer Sermiligaaq som den bedst fungerende bygd. Da jeg talte med hende i september 2011, havde hun netop holdt nogle møder med befolkningen, hvor det ene var med plejeforældrene. Der er 12 plejefamilier i bygden, men der er kun tre, der modtager plejevederlag. De øvrige ønsker ikke at modtage noget – de klarer sig selv. Hun vurderer, at de sociale problemer og problemer i forhold til børn er mindre i Sermiligaaq end i de øvrige bygder og i særdeleshed i forhold til børn af socialhjælpsmodtagere i Tasiilaq. Der er ingen, der sulter, og der laves hele tiden mad – ikke noget med faste spisetider – og børnene er generelt velklædte i mærketøj. Generelt vurderer Nunnuma, at der i højere grad bliver "taget hånd" om børnene i bygderne, end det gælder for de socialt udsatte børn i Tasiilaq.

Anna, viceskoleinspektør i Tasiilaq: *Der er en eller anden forskel mellem bygdebørnene og børn af de arbejdsløse her i byen. Bygbørnene tænker mere på ting, de kunne tænke sig, men bygdebørnene tænker mere på, at man skal være god mod hinanden. Der er mange flere følelser i bygdebørnene – det er vel dybest set positivt? Bygdebørnene har til gengæld mindre selvtillid end bygbørnene.*



Skolebørnene i Sermiligaaq har også praktiske fag som at lære at sejle kajak. Sermiligaaq, Ammassalik, august 2005.

Det er for så vidt bemærkelsesværdigt, at Sermiligaaq har fastholdt den positive udvikling, selvom fiskeriet af hellefisk stort set er gået i stå på grund af kutternes motorhavarier. Med hensyn til kutterne er der tale om en klassisk problemstilling, hvor den løbende indtægt er så lille, og den enkelte fanger ikke har lært og forstået nødvendigheden af løbende opsparing. Erfaringer fra andre lande med en oprindelig befolkning viser, at det ofte er en læringsproces, der tager tid. Hvis man på nuværende tidspunkt skal have fiskeri til

at fungere på østkysten, er det kommunens fiskeri- og fangstkonsulent Oles vurdering, at det er nødvendigt at skabe nogle rammer, der kan fungere i den kulturelle kontekst, og så arbejde for en gradvis udvikling.

Fra alle bygderne er der et uformelt distributionsnet af fangst og fisk til Tasiilaq, og det er forklaringen på, at det aldrig er lykkedes at etablere et mere formaliseret brætsalg, som det kendes på vestkysten. På grund af den relative fattigdom i Tasiilaq og familierelationer er der begrænset økonomi i den uformelle distribution af fangst og fisk. Han oplever nogle kulturelle barrierer for at få mere gang i fiskeriet, og at en del fiskere og fangere mangler tilstrækkelig viden om, hvordan fiskeriet skal drives rentabelt. Der er dermed tale om en usikkerhed over for at starte med noget nyt, ligesom det ses i forhold til turisme. Fangst er en kendt arbejdsform, og der er stor omstillingsparathed og fleksibilitet i forhold til fangsten, afhængigt af fluktuationer og vandringer, men fiskeri er noget nyt, der skal tillæres, og den viden, der var om torskefiskeri, er gået tabt, samtidig med at det nuværende fiskeri kræver en anden teknik. I starten af torskeperioden var der primært tale om pilketorsk, og så blev der brugt bundgarn.

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Der er mange ting, jeg bliver overrasket over. Der kan ofte være nogle små barrierer, en person står over for, og som han skal have noget hjælp til at overkomme. Det kan godt være, at han eksempelvis skammer sig over, at han ikke kan lave liner, og at han derfor ikke vil spørge sine medfangere og medfiskere om hjælp. Så tager vi ud, så laver vi en line, og når han så kommer tilbage, så har han lært det, og så har han lige pludselig fisk i øjnene og skal ud og fiske igen næste dag. Det kan være, at han har brugt 2.000-3.000 kr. på at købe en line, og så har han mistet den dagen efter, fordi han ikke vidste, hvordan han skulle ordne den.*

Kommunen bruger en del ressourcer på at understøtte udviklingen af det lokale fiskeri og derved skabe noget beskæftigelse og indtjening blandt fangerne/fiskerne og øge beskæftigelsen på fabrikken i Kuummiut, men selvstyrets planer om gradvis udfasning af joller og småkuttere (31) kan underminere kommunens aktiviteter.

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Hvis det kommer til at gælde her, så går alt i stykker. Jeg er meget, meget bange for, at der kommer en forhastet beslutning, da det vil være forfærdeligt og skabe endnu dårligere forhold for jollefiskere og fangere. Her er det kun jollefiskeri og fangst, der dur. Du kommer aldrig til at kunne afdrage en kutter til 700.000-800.000 kr. Ikke i det her område, da der er for kort tid til at fiske på grund af isen.*

Samtidig forsøger Ole og kommunen at få gang i noget mere systematisk forsøgsfiskeri med kutter. Ikke i modsætning til jollefiskeriet, men som et supplement for at kunne fiske efter andre arter og med andre redskaber, end jollefiskerne kan klare, og i en større radius, så potentialerne nede fra Kap Farvel og op nord for Ittoqqortoormiit udnyttes. Han vurderer bl.a., at der langs kysten er steder, hvor der er godt med ørred, og han vil satse på udvikling af luksusprodukter. Og for at sikre mere stabile leverancer til fabrikken i Kuummiut vil de forsøge at indføre en form for landingspligt for de trawlere, der fisker hellefisk i og uden for storisen, i de perioder, isen tillader det. Endvidere vil de prøve at etablere indhandling af kød til lokalt forbrug og eksport til vestkysten, men også her løber de ind i landsdækkende bekendtgørelser, der ikke passer til den lokale kontekst.

Ole, kommunens fiskeri- og fangstkonsulent: *Narhvalfangsten er mest udbredt ved Kangerlussuaq, så fangerne sejler de ca. 300 km derop. I år er der indtil nu kun skudt 8 narhvaler. Der ville være skudt flere, hvis narhvalsbekendtgørelsen ikke var trådt i kraft. Den passer slet ikke til deres kultur. Tidligere skød de 35 narhvaler og havde fri fangst. Men de nye kvoter er blevet sat forkert. Fritidsfiskere og erhvervsfiskere har altid hjulpet hinanden, fordi fritidsfangerne har et job på land og har råd til at tage op til Kangerlussuaq. De betaler for brændstoffet og har ofte en større båd. Så samarbejder de med fangerne, laver fælles fangst og deler fangsten. Den nye bekendtgørelse betyder, at vi kun har lov til at uddele 10 % af narhvalskvoten til fritidsfangerne, og så kan det ikke længere betale sig for dem at tage op til Kangerlussuaq. Det går ud over fangerne, der heller ikke kommer derop, da de ikke har råd til at tage den lange rejse.*

Distriktets fremtid

Ammassalik skal ses som et distrikt med andre vilkår og betingelser, og det forekommer meningsløst at opstille en modsætning mellem by og bygd, for stort set i takt med fraflytningen fra bygderne er omfanget af folk uden for arbejdsmarkedet og med sociale problemer vokset i Tasiilaq.

I diskussionen by versus bygd er der en tendens til at drage for generaliserende sammenligninger. For Ammassaliks vedkommende giver det ikke mening at sammenligne de fastansatte og uddannede i Tasiilaq, hvor en stor del enten kommer udefra eller er børn af ressourcestærke blandingsfamilier, med befolkningen i bygderne. Hvis bygderne i stedet sammenlignes med den store befolkningsgruppe i Tasiilaq med samme uddannelses- og kompetence-niveau, er der ikke noget entydigt by versus bygd-billede.

Der er måske en tendens til, at Sermiligaaq ligger i den bedre ende, og måske er Kulusuk på vej op. Hvis havets levende ressourcer skal indgå som

et vigtigt element i erhvervsudviklingen, er Tasiilaq det bosted med den dårligste placering.

Man er nok foreløbig nødt til at tage Grønlandskommissionen af 1948's erkendelse til efterretning (3). At der er tale om et distrikt uden tilstrækkeligt erhvervsgrundlag til befolkningstallet, og dermed kan man spørge som Grønlandskommissionen, om der skal bo mennesker der. Men med de hidtidige



Ammassalik distrikt har en anden kultur og et andet sprog. Det er afgørende i den fremtidige udvikling at inddrage befolkningen i at fastsætte rammerne for udvikling og at udnytte kulturen som en styrke. Sermiligaaq, Ammassalik, august 2005.

erfaringer med uuddannede og arbejdsløse, der flytter til vestkysten, i baghovedet, forekommer det ikke anbefalelsesværdigt at tænke i en affolkning, da en mere massiv vandring til vestkysten formodentlig blot vil flytte og forstærke de sociale problemer. Det er vigtigt at erkende, at der er tale om en anden kultur med et andet sprog eller en anden dialekt, der har gennemgået en langt hurtigere samfundsmæssig og kulturel omstilling, og at befolkningen fortsat kæmper med de menneskelige og sociale konsekvenser af omstillingsprocessen.

I overvejelser om distriktets fremtid bør det erindres, at Grønland har tiltrådt FN-konventionen om oprindelige folk (154), og at det indebærer nogle rettigheder for en oprindelig befolkningsgruppe, som der er tale om i Ammassalik distrikt.

Anna, viceskoleinspektør i Tasiilaq: Der er stadig meget chikane mod østgrønlænderne på grund af deres sprog og kultur. Der er rigtig mange, der ikke kan klare det at flytte til vestkysten – og ikke tør stå ved det at være østgrønlænder. Noget, de bør være stolte af. For nogle er det gået godt. Men der er mange, det ikke gik godt for, som gik ned, og som er kommet tilbage til østkysten igen – og har begået selvmord.

Grønlandskommissionen pegede allerede i 1950 på det uheldige i, at befolkningen i så høj grad var afhængig af sociale overførsler fra Danmark, og vurderede, at det var med til at fratage befolkningen initiativ og drive. Den

udfordring er reelt aldrig blevet løst. Når der er tale om en befolkning, der gennem generationer, eller mere end 100 år, har levet i afhængighed, kræver det en langsigtet og målrettet indsats at genetablere en erhvervs- og overlevelsesmæssig selvrespekt og initiativlyst uden at kompromittere den kulturelle integritet. I det lys gør kommunen med satsning på øget indtjening gennem fiskeri og fangst en god indsats.

Samtidig har Ammassalik distrikt nogle af Grønlands bedste turismepotentialer, der vil kunne udnyttes langt bedre ved mere systematisk at tænke bygderne ind, da det er bygderne, der kan give turisterne de store kulturelle oplevelser. Det forudsætter naturligvis en fortsat indsats for at forbedre uddannelsesniveaue og de sociale forhold ved samtlige bosteder.

Der har i de seneste år været talt en del om mineralforekomster af bl.a. ædelmetaller i den nordlige del af distriktet primært omkring Kangerlussuaq (39). Hvis en udnyttelse heraf gennem minedrift skal indgå i den lokale erhvervsudvikling, er det helt afgørende, at der tages udgangspunkt i den lokale kulturelle referenceramme.

Der skal sikres nogle arbejds- og livsbetingelser for lokalbefolkningen, der muliggør et fornuftigt familieliv og en oplevelse af fortsat at kunne udnytte den natur, man bor i. I dag er Kangerlussuaq en af distriktets vigtigste fangstpladser, og det indebærer på den ene side nogle muligheder for et positivt samspil mellem lokalsamfund og mineerhverv, men også en miljømæssig risiko for at ødelægge en vigtig fangstplads.

Endnu en massiv indvandring af udefrakommende arbejdskraft, der arbejder 12 timer dagligt gennem nogle uger og derefter holder fri i hjemlandet/hjembyen, vil formodentlig igen placere befolkningen som tilskuer på den erhvervs- og indtægtsmæssige sidelinje og kan potentielt genskabe nogle interkulturelle og mellem menneskelige gnidninger og personlige tragedier.

Dagbogsnotat: Om at rejse – september 2011

Med Hans' hjælp fik jeg Thomas til at sejle mig fra Tiniteqilaaq til Kuumiut. Det småregnede, da han hentede mig med kommunens gummi-ged ved servicehuset. Igen det med at gamle mænd som mig ikke skal bære på bagagen. Hans jolle var lille med en 40 hk-påhængsmotor.

Det første stykke ud gennem det smalle sund var spejlblankt, så den fik gas, men da vi rundede og kom ud i fjordsystemet, lukkede vejrguderne op for vandsluserne, og der stod en god faldvind, så den lille jolle "bankede pæle", og jeg blev utallige gange mindet om, hvor mange ryghvirvler et menneske har. Godt, at man er en ung mand i

halvtredserne og ikke lider af knogleskørhed, for så var det hele da blevet til benmel. Godt gennemrystede ankom vi efter en lille time, og jeg blev installeret i servicehuset.

Den videre færd til Tasiilaq

Mandag havde jeg planlagt at tage til Tasiilaq, men om morgenen blæste det, og Møller kom og fortalte, at der var kuling ved Tasiilaq, og at ingen ville sejle. Det var flyvedag, så jeg gik ned i butikken og forhørte mig om, hvornår der var en forbindelse, og jeg valgte den sene kl. 13.

Fra 11.30 til 12.30 talte jeg med Karl Kristian, og så skulle jeg nå over og pakke det sidste og aflevere nøglen, så jeg løb op til heliporten, hvor absolut intet skete. Efter nogen tid gik jeg tilbage til bygden for at høre. Der var nærmere besked kl. 14. Og der var igen nærmere besked kl. 15.

Jeg opdagede, at sygeplejersken John var i Kuummiut med øjenlægen og en optiker, så jeg fandt ham og hørte, om jeg kunne få et lift med til Tasiilaq. Det var OK, hvis de ikke skulle have en patient med, og der ikke kom en helikopter. Flyvningen blev aflyst, og jeg slæbte mine ting ned til Johns båd, hvor lægen og optikeren kom med deres ting ved 17.30-tiden.

Det blæste stadig en del, og da vi kom ud af fjorden, var der store dønninger, så det gik langsomt på hele turen, fordi vi havde vinden ind agten for tværs og ofte var ved at sejle ud af søen, så vi måtte bremse meget op. Det blev et par timers stående sejlads for at afværge de værste bump, og der skulle jævnlige holdes på forskellige ting.

Del 4 – Bygderne i et nyt perspektiv

Kapitel 13

En tværgående analyse

I de foregående fire kapitler er forskellen i den lokale udvikling og den dynamik, der knytter sig hertil, blevet gennemgået for to udvalgte bygder fra hvert af de fire distrikter: Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik.

I det følgende foretages en tværgående analyse af resultaterne af de empiriske undersøgelser af de fire distrikter, hvor der trækkes linjer tilbage til bogens *Del 2 – Økonomi i et bostedsperspektiv*.

Udviklingstræk i de fire distrikter

Analysen af de empiriske data vedrørende lokal dynamik viser, at der for nogle grupper af bygder findes fællestræk, der er fraværende eller er mindre udtalte hos andre. I denne sammenfattende analyse tages der derfor udgangspunkt i de forhold, der kan identificeres som henholdsvis ens og forskellige for den lokale udviklingsdynamik – eller som tidligere anført, de forhold, der synes at være afgørende for bygdernes udvikling eller afvikling. Der opstod derfor et behov for at afprøve, om det gav mening at opdele bygdernes lokale dynamik i forskellige grupper og derved se, i hvilket omfang forskellige kendetegn går igen.

Gennem bearbejdningen af materialet fra bygdeundersøgelserne har følgende fire forhold vist sig at være af betydning for, om en bygd kunne siges at udvikle sig, eller om den snarere bar præg af at være under afvikling:

- 1. Bygdernes sociale identitet og funktion**
- 2. Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag**
- 3. Egen vurdering af den institutionelle støtte**
- 4. Omstillingskapacitet og -vilje**

Under analysearbejdet viste der sig et vist sammenfald med den kategorisering af bygderne, der blev udviklet i forbindelse med bogens *Del 2 – Økonomi i et bostedsperspektiv*, hvor bygderne blev opdelt i grupperne: **Fiskerbygder; Fisker- og fangerbygder; De offentligt finansierede bygder og De fattige bygder.**

Der vil i det følgende blive foretaget en sammenfatning af det, der kan ses som ens tendenser i den lokale dynamik for bygderne inden for hver af de fire kategorier, hvor der tages udgangspunkt i gruppen af fiskerbygder, og for de øvrige grupper fremhæves de områder, hvor de afviger fra

fiskerbygderne og dermed også fra hinanden. Der kan herved peges på en række lighedspunkter inden for hver kategori, men også nuancer og afvigelser.

Fiskerbygder

Der er en gruppe af bygder, hvor indhandling og forarbejdning af fisk spiller en betydelig rolle og bidrager med omkring halvdelen eller mere af det registrerbare indkomstgrundlag for befolkningen i den erhvervsaktive alder. For gruppen som helhed ses følgende fællestræk og udviklingstendenser:

Bygdernes sociale identitet og funktion: Generelt er der i denne gruppe observeret en rimelig stærk identitetsfølelse og et selvværd, som befolkningen selv kobler til ressourcegrundlaget og primært (helle)fisken, men hvor flere personer også fremhæver fangst som et væsentligt element i den positive selvopfattelse, ligesom familie og netværk naturligvis indgår. Samtidig er flere af bygderne kendetegnet ved, at der findes ressourcepersoner, dels i forhold til at udnytte de naturgivne ressourcer, dels til at sikre lokalsamfundets indre sociale funktion. Der findes i nogle af bygderne også ildsjæle^{bh} inden for specifikke udviklingsområder eller på det sociale plan.

Blandt store dele af befolkningen er der en følelse af stolthed over at være selvhjulpne og bidrage til samfundets og lokalsamfundets drift, og det at modtage socialhjælp opfattes af de fleste som noget man helst ikke ønsker. Derfor ses der også inden for disse bygder en tendens til gensidig social ansvarlighed, hvor der bl.a. er opretholdt sociale strukturer, som sørger for, at der distribueres fødevarer til familier, der ikke selv magter at fiske eller fange, og i de mindre bygder genfindes dele af traditionen med kødgaver, hvor det for de større måske i højere grad foregår inden for den enkelte familie. Som en del af den sociale struktur og udnyttelse af ressourcegrundlaget er traditionen for fællesjagt på større dyr samt fælles vinterjagt på nar- og hvidhvaler opretholdt.

Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag: Det er en udbredt opfattelse i befolkningen, at bygdens lokalisering er velvalgt i forhold til ressourcegrundlaget, og at ressourcegrundlaget giver mulighed for, at bygden kan udvikle sig i en positiv retning, og der er en relativt udbredt forventning og et håb om, at bygden vil vokse. Det er samtidig størstedelen af befolkningens egen opfattelse, at de har et godt indtægtsgrundlag, selvom mange ikke indhandler de store mængder fisk. Samtidig findes der en klar bevidsthed om, at de kan fiske mere, hvis de får behov for kontanter eller penge til investeringer.

bh Med ildsjæle menes ressourcestærke personer, der brænder for en given sag og som bruger tid og ressourcer på at få noget til at fungere eller på at få et projekt op at stå.

Egen vurdering af den institutionelle støtte: Generelt efterlyser indbyggerne et bedre vareudbud og en bedre transportinfrastruktur, men det er ikke forhold, der opfattes som egentligt motiverende for et ændret bosætningsmønster. Tilsvarende opleves de stigende priser som følge af afskaffelsen af ensprissystemet på detailhandel, el og vand som urimelige og noget, der forringer indbyggernes råderum, men ikke som noget, der tilskynder dem til at flytte.

Der er også flere, der peger på sundhedsforholdene og afstanden til det nærmeste sygehus som en udfordring, men generelt ses det som et vilkår, forbundet med valg af bosted, selvom flere ønsker en opgradering af egen sundhedsstation og for Upernaviks vedkommende distriktssygehuset.

Uddannelse ses som en positiv ting, men ikke som afgørende nødvendig. Det anses for at være lige så vigtigt eller måske vigtigere, at de unge tilegner sig de praktiske og erfaringsbaserede færdigheder, der er nødvendige for den eksisterende erhvervsstruktur. Der er dog samtidig et udtalt ønske om flere veluddannede og kvalificerede lærere og om bedre fysiske rammer for skole og undervisning i bygden. Og for de bygder, hvor børnene tidligt sendes til et skolehjem ved byens skole, et ønske om, at børnene kan forsætte uddannelsen længere i egen bygd.

Omstillingskapacitet og -vilje: Størstedelen af befolkningen i fiskerbyggerne har en god omstillingsevne i forhold til muligheder inden for kendte rammer for erhvervsudøvelse, men når det gælder udfordringer, der overskrider de kendte rammer, kniber det oftere. Som led i omstillingsevnen inden for kendte rammer har specielt nogle af mændene opretholdt en relativt høj grad af midlertidig mobilitet, hvor de gennem længere perioder "bosætter" sig i en anden bygd i distriktet for at drive fiskeri eller fangst.

Den delvist monoøkonomiske afhængighed af en enkelt ressource (i Upernavik hellefisken) gør byggerne sårbare over for fluktuationer. Ligesom det gør dem sårbare over for ændringer i de institutionelle rammer som restriktioner på fangstmængder eller ændringer i mulighederne for at udnytte de lokale ressourcer som følge af ændret regulering eller nedlukning af indhandlingsmuligheder og tilsvarende. Det betyder samlet set, at byggerne er sårbare og har en begrænset kapacitet til at tilpasse sig strukturelle forandringer eller mere længerevarende nedgange i (hellefiske)bestanden.

En positiv tendens

Størstedelen af befolkningen i fiskerbyggerne opfatter valget af bosted som et positivt tilvalg, der i høj grad er begrundet i, at bygdens lokalisering byder på et godt eksistens- og erhvervsgrundlag. Samtidig fremhæver mange

bygdens interne sociale funktion, og de tætte familierelationer opfattes som en positiv faktor.

Som nævnt i forbindelse med den økonomiske kategorisering af bygderne, kan det diskuteres, hvor mange egentlige fiskerbygder der findes, og hvilke, fordi subsistensfangst indgår som et vigtigt element i gruppen. Men i den økonomiske kategorisering blev det valgt at karakterisere de fire centralt beliggende bygder i Upernavik distrikt som fiskerbygder, fordi indhandling af hellefisk bidrager med omkring halvdelen eller mere af det registrerbare indkomstgrundlag. Det er bemærkelsesværdigt, at Naajaat, der hverken har eget indhandlingsanlæg eller butik, havner i kategorien fiskerbygd, men indkomsten fra indhandling af hellefisk spiller en betydelig rolle, og på de fleste af ovenstående områder følger Naajaat tendenserne for de øvrige bygder.

Set som samlet gruppe har befolkningstallet for fiskerbygderne over en længere årrække været stigende, selvom der de senere år har været en tendens til stabilisering eller et mindre fald, og for Aappilattoq en lidt større afvandring. Her er det måske værd at bemærke, at Aappilattoq ligger tættest på Upernavik. Den lidt større afvandring kan muligvis forklares med, at med nye joller og hurtige påhængsmotorer betyder tidsforskellen, om der fiskes fra Upernavik eller Aappilattoq, noget mindre, og at de bedre institutionelle forhold i byen for nogle opvejer tidsforbruget ved sejlads til fiskepladserne. Det problematiserer antagelsen om, at bygder tæt på distriktets by har lettere ved at klare sig, ligesom Naajaat med sine godt 50 indbyggere stiller spørgsmålstejn ved formodningen om, at mindre bygder generelt har svært ved at klare sig (42; 43).



I fiskerbygderne spiller indhandling og fiskefabrikken en vigtig rolle. Innaarsuit, Upernavik, august 2009.

Fisker- og fangerbygderne

Der er en noget større gruppe af bygder, hvor indhandling og også ofte forarbejdning af fisk indgår med et bidrag til den gennemsnitlige registrerbare indkomst, men hvor fangst for de fleste hushold har større betydning som

føde til eget hushold, og hvor det registrer- og ikke-registrerbare salg af subsistensfangsten bidrager med en væsentlig del af indkomsten. Der er en glidende overgang mellem fiskerbygderne og fisker- og fangerbygderne, og på nogle områder er der store ligheder, samtidig med at der er større spredning bygderne imellem. De overordnede udviklingstendenser kan sammenfattes som:

Bygdernes sociale identitet og funktion: Den primære forskel i forhold til fiskerbygderne er, at fangst spiller en større identitetsskabende rolle, men flere steder indgår fangst og fiskeri som ligeværdig i forhold til den lokale identitet. Den sociale identitet og funktion på de øvrige områder er sammenlignelig med og lige så velfungerende som i fiskerbygderne. Der er dog nogle steder en tendens til, at fællesjagt på større dyr spiller en større rolle.

Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag: Ligesom i fiskerbygderne er der i de fleste fisker- og fangerbygder en udbredt opfattelse af, at bygdens lokalisering er velvalgt i forhold til ressourcegrundlaget, og at ressourcegrundlaget giver mulighed for, at bygden kan udvikle sig i en positiv retning. Også her er der en relativt udbredt forventning og et håb om, at bygden vil vokse, hvis blot samfundet sikrer de nødvendige institutionelle rammer, hvor gode indhandlingsmuligheder fremhæves af de fleste. Der er blandt størstedelen af befolkningen en opfattelse af, at de har et acceptabelt indtægtsgrundlag, når subsistensøkonomien indregnes, og flere fremhæver, at de ved bedre indhandlingsmuligheder kunne opnå en god registrerbar (skattepligtig) indkomst.

Egen vurdering af den institutionelle støtte: I forhold til forsyning, ophævelsen af ensprissystemet mv. er vurderingerne de samme som for fiskerbygderne, men i de fleste bygder peger befolkningen på, at der enten er for langt til gode indhandlingsfaciliteter, eller at de lokale indhandlingsfaciliteter er for begrænsede og også ofte utidssvarende.

Tilsvarende vurderes sundheds- og uddannelsesservicen ligesom i fiskerbygderne som et irritationsmoment. I forhold til egen forståelse af betydningen af uddannelse er der en noget større spredning, idet der er nogle bygder, hvor befolkningen prioriterer uddannelse meget højt. Der er også i disse bygder et håb og en forventning om, at nogle af de unge, der tager en uddannelse, vil vende tilbage til bygden og opfylde de behov, der er for uddannet arbejdskraft.

Omstillingskapacitet og -vilje: Generelt er bygderne i gruppen fisker- og fangerbygder mindre sårbare over for fluktuationer i enkeltarter, fordi de baserer deres eksistens på en bredere vifte, og de har en større og hurtigere omstillingsparathed i forhold til at udnytte forskellige arter (artsdiversiteten).

På den anden side er de lige så sårbare som fiskerbygderne i forhold til den ændrede fiske- og fangstregulering eller mulighed for indhandling samt omsætning af subsistensfangst og -fisk ad formelle eller uformelle kanaler. Det betyder, at de har en relativt stor evne til at tilpasse sig naturlige fluktuationer, medens den er beskeden i forhold til institutionelle forandringer. Som i fiskerbygderne har specielt nogle af mændene opretholdt en relativt høj grad af midlertidig mobilitet, hvor de gennem længere perioder "bosætter" sig i en anden by eller bygd for at drive fiskeri eller fangst.



I fisker- og fangerbygder er indhandling med til at sikre pengeøkonomien. Indhandling af hellefisk i Kullorsuaq, Upernavik, april 2011.

Et positivt tilvalg

Ligesom i fiskerbygderne opfatter størstedelen af befolkningen valget af bosted overvejende som et positivt tilvalg, der i høj grad er begrundet i, at bygdens lokalisering byder på et godt eller rimeligt eksistens- og erhvervsgrundlag, og fordi bygdens interne sociale funktion og de tætte familierelationer opfattes som positive.

For de fleste af fisker- og fangerbygderne har befolkningstallet over en længere årrække været stigende, selvom der de senere år har været en tendens til stabilisering eller et mindre fald, og enkelte har haft en længere periode med afvandring.

Med afsæt i den økonomiske kategorisering omfatter fisker- og fangerbygderne de to nordligste (samt Nutaarmiut, afhængigt af om fabrikken er åben/lukket) og de to sydligste bygder i Upernavik distrikt samt de fire bygder i Kangaatsiaq.

De offentligt finansierede bygder

De bygder, der i den økonomiske kategorisering blev betegnet som offentligt finansierede, er dem, der i 2008 havde en registrerbar gennemsnitlig årsindkomst for befolkningen i den erhvervsaktive alder på over 100.000 kr., som altovervejende er finansieret af det offentlige gennem lønninger eller sociale overførsler samt lønninger fra den offentligt ejede detailhandel og infrastruktur. Gruppen omfatter den ene af Qaqortoqs bygder, Saarloq, samt bygderne i Narsaq, medens Eqalugaarsuit i Qaqortoq ud fra den definition havner i gruppen af fattige bygder.

Qassimiut i Qaqortoq placeres i gruppen af offentligt finansierede bygder og fisker- og fangerbygder, fordi bygden baseret på de økonomiske kriterier har nogle helt specielle karaktertræk. Målt pr. indbygger i den erhvervsaktive alder havde befolkningen i 2008 en registrerbar gennemsnitlig årsindkomst på omkring 240.000 kr., men mere end halvdelen finansieres af det offentlige i bred forstand, og resten stammer fra indtægter, relateret til fiskeri og fangst.

Lufthavnsbygden Narsarsuaq i Narsaq distrikt er helt speciel og bør derfor holdes ude. De to øvrige bygder i Narsaq indgår som servicecentre for de lokale fåreholdernetværk og skal derfor forstås i den sammenhæng.

Der er ikke gennemført interviews i nogen af bygderne i Qaqortoq distrikt og kun i mindre omfang for Qassiarsuk i Narsaq distrikt, hvorfor der ikke kan foretages en egentlig analyse af den lokale dynamik i offentligt finansierede bygder. Det er dog karakteristisk for denne gruppe, at de er blandt de grønlandske bygder, der har den hurtigste affolkning, og hvor der findes den skæveste aldersmæssige sammensætning med en overvægt af ældre.

De fattige bygder

Definitionen af fattige bygder i den primært økonomiske kategorisering var baseret på to forhold. Dels at befolkningen i den erhvervsaktive alder havde en registrerbar gennemsnitsindkomst, der for de fleste bygders vedkommende i 2008 var væsentligt under 100.000 kr., dels at subsistensøkonomien spiller en mindre rolle, hvorimod subsistensfangst og -fiskeri godt kan have samme betydning som for de øvrige bygder.

Som samlet gruppe er de fattige bygder karakteriseret af, at det kendte resourcegrundlag, der aktuelt udnyttes, gennem de seneste årtier ikke har været tilstrækkeligt til at sikre bostedet et egentligt eksistensgrundlag. Det skyldes ikke nødvendigvis, at der ikke eksisterer et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, men ofte også, at dette ikke udnyttes. Blandt de overordnede fællestendenser ses:

Bygdernes sociale identitet og funktion: Det mere begrænsede eksistens- og erhvervsgrundlag betyder, at der i flere af bygderne savnes en fælles, lokal identitet, og samtidig kan der observeres et svigtende selvværd blandt større dele af befolkningen. Den observerbare identitet er primært baseret på familie- og netværksrelationer samt på opvæksten på denne lokalitet – her er jeg født/har jeg boet.

Ligesom for de øvrige kategorier af bygder findes der i flere af bygderne resourcepersoner, dels i forhold til at udnytte de naturgivne ressourcer, dels til at sikre lokalsamfundets indre sociale funktion. Der findes i nogle bygder også ildsjæle, men det sociale eller mellemmenneskelige råderum for resourcepersoner er ofte mindre. På grund af den noget mere udbredte tendens til, at folk "giver op" og ender i passivitet (apati), kan de have vanskeligere ved at trænge igennem og bidrage til at igangsætte en positiv dynamik. Der er måske derfor en tendens til, at de resignerer og holder sig tilbage. På grund af det ringere eksistens- og erhvervsgrundlag findes der ikke den samme stolthedsfølelse over at være selvhjulpne og bidrage til samfundets drift, og det at modtage socialhjælp opfattes som noget naturligt. Relativt mange i disse bygder er afhængige af sociale overførselsindkomster eller småjob, og det sikrer dem ikke tilstrækkelig indkomst til et rimeligt liv, og der findes i disse bygder ud fra internationalt anerkendte økonomiske termer direkte fattigdom. Der er dog alle steder indbyggere, der har en rimelig indkomst gennem et offentligt arbejde eller ansættelse i de offentlige forsyningsselskaber.

En del indbyggere har ikke det nødvendige økonomiske råderum til at have jolle, påhængsmotor, benzin, fangstredskaber mv. og er derfor delvist afskåret fra at drive subsistensfangst. For at kompensere herfor er der også her de fleste steder opretholdt sociale strukturer, hvor der distribueres fødevarer til familier, der ikke selv magter eller har mulighed for at fange eller fiske, og i nogle af de mindre bygder genfindes traditionen med kødgaver. Men udgangspunktet er en langt større ulighed mellem dem, som kan klare sig selv, og de fattige. Der ses også flere steder en udbredt tendens til at lønnede indbyggere giver familiemedlemmer eller venner lån – vel vidende, at de aldrig vil blive tilbagebetalt. Der er dermed tale om en intern social- eller fattighjælp.

I nogle af bygderne er der fortsat tradition for fællesjagt på større dyr, hvor nogle indbyggere, der ikke selv har jolle og udstyr, kommer med og dermed får fangstpart. For dele af befolkningen i de fattige bygder er traditionen med at opfatte fangstdistriktet som meget stort opretholdt. Eksempelvis er der en del familier i Ammassaliks bygder, der om sommeren tager på fangsttur til Kangerlussuaq halvvejs oppe ved Ittoqqortoormiit for at fange bl.a. narhval. Tilsvarende er der fangere fra Aappilattoq (Nanortalik), der tager på fiske- og fangstture i sydøstkystens fjordssystemer.

Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag: Der er en lidt varierende opfattelse af, om bygdens lokalisering er velplaceret i forhold til ressourcegrundlaget. Hvor befolkningen nogle steder erkender, at ressourcegrundlaget ikke er tilstrækkeligt, er der andre bygder, hvor befolkningen vurderer, at der inden for en rimelig radius er et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, men de oplever, at de ikke kan udnytte det på grund af manglende eller utilstrækkelige indhandlingsmuligheder.

Egen vurdering af den institutionelle støtte: Ligesom i de øvrige bygder efterlyser indbyggerne bedre vareudbud og transportinfrastruktur. Men her opleves de stigende priser som følge af afskaffelsen af ensprissystemet på detailhandel, el og vand som noget, der forringer familiernes økonomiske råderum i et sådant omfang, at mange overvejer at flytte.

Som nævnt er der nogle af de fattige bygder, hvor befolkningen vurderer, at der er et tilstrækkeligt eller ligefrem godt fangst- og/eller fiskegrundlag, men de mangler både økonomi til at anskaffe sig de nødvendige redskaber og gode indhandlingsfaciliteter inden for en rimelig radius. Og nogle steder peger de på, at de eksisterende lokale indhandlingsfaciliteter er for begrænsede og utidssvarende. Denne institutionelle barriere bliver opfattet som en stor udfordring og som noget, der er med til at accelerere en fraflytning.

Der er også flere, der peger på sundhedsforholdene og afstanden til det nærmeste sygehus som en udfordring, og selvom det ses som et vilkår, forbundet med valg af bosted, nævnes det i de fattige bygder ofte som et element, der indgår i overvejelserne om at flytte. Der ses også en forskel i forhold til uddannelse, fordi der er en relativt udbredt opfattelse af, at den traditionelle og erfaringsbaserede viden ikke er tilstrækkelig i forbindelse med bygdens nuværende erhvervs- og eksistensgrundlag, men ofte har forældrene ikke tilstrækkelige ressourcer til at bakke op om børnenes uddannelse, og der er blandt disse bygder ofte en overgennemsnitlig stor mangel på kvalificerede lærerkræfter.

Omstillingskapacitet og -vilje: I nogle af de fattige bygder har dele af befolkningen opretholdt en vis omstillingsevne i forhold til forandringer inden for kendte rammer som fluktuationer i fangstdyr og fisk, hvor det ikke opfattes som den store udfordring at skifte til andre. Men generelt er evnen til omstilling mindre end i fiskerbygderne og specielt i fisker- og fangerbygderne. I forhold til nye muligheder uden for de kendte rammer er der kun en meget begrænset kapacitet til omstilling, og der er en tendens til, at det er de mest omstillingsvillige, der vælger at flytte.

Derfor ses det ikke i samme omfang, at der flyttes midlertidigt til et nærliggende bosted for at drive fangst eller fiskeri, fordi der, hvis der flyttes,

mentalt flyttes mere permanent. Det udelukker dog ikke, at folk flytter tilbage, når mulighederne det nye sted forsvinder, eller drømmene brister. Samlet set er kapaciteten til omstilling begrænset, og de fleste af de fattige bygder er præget af en afviklingstendens.

Tilvalg eller manglende alternativ

For nogle af indbyggerne i de fattige bygder opfattes valget af bosted som et positivt tilvalg, fordi de har et offentligt arbejde eller arbejde i de offentligt ejede forsyningsselskaber, som de ofte ikke ville kunne få, hvis de flyttede. Andre vælger at bo på stedet, fordi det trods alt giver rimelige eller gode fangst- og fiskemuligheder, og/eller fordi de på det menneskelige plan foretrækker bygdelivet med de tættere menneskelige relationer, en mere rolig livsrytme og nærhed til naturen.

Men der er også en gruppe, for hvem det at bo i den pågældende bygd er en erkendelse af, at alternativet ikke er mere attraktivt eller endda opleves som værre. For en del af denne gruppe opfattes det som mindre attraktivt at flytte til en større by og ende på socialhjælp med begrænsede muligheder for subsistensfangst og -fiskeri og uden det sociale netværk og den interne pengeløse distribution af fangst og fisk, der findes i bygden. En del erkender også, at de hurtigt vil blive marginaliseret og "gå i hundene", hvis de flytter til en større by, og erindringerne om, hvordan det gik mange af dem, der som følge af G60 flyttede til byerne, lever og er for en del skræmmende. For denne del af befolkningen har motiverne for at blive ikke ændret sig nævneværdigt siden baggrundsanalyserne for G60 (8).

De forskellige tilgange til valg af bosted indgår i forklaringen på, at affolkningen af de fattige bygder ikke er foregået hurtigere, men for alle er det en afvejning af, hvornår forholdene gennem forringede institutionelle forhold, som at børnene skal flytte til en by tidligere for at afslutte skole, prisstigninger etc., forringes så meget, at det bliver mere attraktivt at flytte.

Gruppen af fattige bygder omfatter med afsæt i den økonomiske analyse de fem bygder i Nanortalik og de fem bygder i Ammassalik (samt Ekalugaarsuit i Qaqortoq). Det kan diskuteres, om Tasiusaq og Ammassivik i Nanortalik hører med i grupperingen af offentligt finansierede bygder, da de har en offentligt finansieret gennemsnitsindkomst på omkring 100.000 kr., og deres subsistensøkonomi er begrænset.

Samlet set har gruppen af fattige bygder over en længere årrække oplevet befolkningsnedgang, og for nogle bygder har det været relativt markant. Den eneste undtagelse er Sermiligaaq i Ammassalik, der har oplevet en relativt stor befolkningstilvækst. Det er karakteristisk, at befolkningen i de fattige bygder i højere grad kobler afviklingsdynamikken til summen af forringelser i

de institutionelle vilkår, der omfatter afskaffelsen af ensprissystemet, end de kobler det til bostedets ressourceunderlag.

Stor forskel på de fattige bygder

Som det fremgår af beskrivelserne af den lokale dynamik i de enkelte distrikter, er der betydelige forskelle, også mellem de bygder, der er havnet i den samme af de fire grupperinger. Og som nævnt i ovenstående, er grænserne mellem de fire grupperinger af bygderne ikke helt entydige, så enkelte af bygderne kunne med en vis ret være placeret i en anden gruppe. For at forstå forskellene i den lokale dynamik inden for gruppen af fattige bygder er det nødvendigt at have de væsentlige historiske forskelle mellem bygderne i Sydgrønland og Ammassalik i mente.

Bygderne i Nanortalik (og Qaqortoq) var for størstedelens vedkommende integreret i det relative pengeøkonomiske boom under torskefiskeriet, hvor fangst og subsistensøkonomi nærmest blev skruet ned til fritidsbehov, som det også sås i byerne. En del af forklaringen på fangstens ringe betydning skal muligvis findes helt tilbage i den store nedgang i sælbstanden omkring århundredeskiftet som følge af nordmændenes og canadiernes intensive sælfangst og den læring, der dermed gik tabt for de grønlandske fangere.

For befolkningen i Sydgrønland blev torsken set som redningen, og der blev satset fuldt og helt på den. Da torsken forsvandt i slutningen af 1980'erne, forsvandt erhvervsgrundlaget. Samtidig var sælskindspriserne lave som følge af Greenpeaces antisælskindskampagne, så fangst blev kun i mindre grad opfattet som en udvej, og befolkningen i bygderne blev i høj grad afhængig af overførselsindkomster (155). Ligesom det skete for befolkningen i Nanortalik by.

Torskens forsvinden blev af lokalbefolkningen, og i øvrigt også af biologerne, set som et udtryk for en naturlig fluktuation som følge af faldende havtemperatur. Derfor har befolkningen i bygderne ofte en forventning om, at ressourcegrundlaget snart vil blive genskabt, fordi de håber, at torsken vil komme igen. For den befolkningsgruppe har de seneste årtier handlet om at "ride stormen af". Samtidig er en del af de mest driftige flyttet til andre steder, ofte med en forventning om at flytte tilbage, når torsken kom igen. Som tiden gik, reduceredes håbet om torsken og om at flytte tilbage, og sammen med den begrænsede omstillingsparathed medførte det en tiltagende fraflytning.

Det var karakteristisk i alle Nanortaliks bygder, at når jeg spurgte, om bygden ville eksistere om 30 år, var der flere, der svarede nej eller tvivlende. Men de fleste fjædede som regel til, at de håbede det, og at de så muligheder, hvis blot der kom gang i noget lokalt erhverv. Altså at der på et eller andet

plan blev genoprettet en kobling mellem bygdens beliggenhed og grunden til, at den lå der. Det er en væsentlig detalje, for drømmen om bygdens fremtid var ikke baseret på nostalgi og historie, men at den skulle have en funktion.

Befolkningen i Ammassalik distrikt har, som beskrevet, helt tilbage fra koloniseringen i slutningen af 1890'erne i svingende omfang været afhængig af en form for sociale overførsler og fødevareforsyninger, og det er aldrig lykkedes at etablere et erhvervsunderlag, der kunne forsyne distriktet. Samtidig har distriktet gennemlevet en historisk udvikling – der må tage pusten fra de fleste – fra en stenalderfangertilværelse til at være integreret i en moderne statsdannelse i løbet af godt et halvt århundrede. Udviklingen har ingenlunde været problem- eller smertefri, og for en del af distriktet blev den samtidig krydret med en kraftig interaktion med amerikanske soldater gennem nogle årtier.

På mange måder minder livs- og erhvervsgrundlaget om det aktuelle for Nanortaliks bygder. Der er bare den afgørende forskel, at størstedelen af befolkningen i Ammassalik aldrig gennem en længere periode har været integreret på det moderne arbejdsmarked, som indbyggerne i Nanortalik distrikt var det under torskeeventyret, og den forskel har betydning for den lokale dynamik.

Der er tale om en befolkning, der gennem hele det forrige århundrede har været blandt Grønlands fattigste og stadig er det, og hvor selv det at skaffe til livets opretholdelse gennem udnyttelsen af det lokale ressourcegrundlag har været en kamp. Uden forsyninger og hjælp udefra havde det været en kamp for livet, og befolkningen var aldrig vokset til den nuværende størrelse – hvis der overhovedet havde været nogen. Det betyder, at store dele af befolkningen i bygderne og Tasiilaq gennem mere end 100 år, og dermed flere generationer, har været vænnet til hel eller delvis afhængighed af sociale overførelser. Det var i øvrigt derfor, og fordi det syntes umuligt at identificere et erhvervsgrundlag, at det i G50-planen blev overvejet at flytte hele befolkningen (3).

Selvom der for de fleste af distriktets bygder er tale om en afviklingsdynamik, er det for størstedelen af befolkningen endnu tydeligere, at det at flytte ikke indebærer potentiel selvforsørgelse gennem beskæftigelse, og for en stor del er alternativet at flytte til Tasiilaq som arbejdsløs. Sprogbarrieren og de kulturelle forskelle betyder, at det at flytte til vestkysten for de fleste er en stor udfordring, som mange gennem tiden har knækket nakken på. Samtidig har de færreste de nødvendige kvalifikationer til et arbejde i en af vestkystens byer, hvorfor der vil blive tale om flytning til fortsat at leve af sociale overførsler.

Vilje til mobilitet

Det er centralt, at befolkningen i de fattige bygder ikke giver udtryk for håb om bygdens overlevelse ud fra en nostalgisk opfattelse af bygdelivet eller af fortiden. De fleste giver udtryk for vilje til mobilitet, hvis alternativet fremstår tilpas meget bedre et andet sted, og dermed er der god overensstemmelse med den af selvstyret gennemførte undersøgelse af befolkningens vilje til mobilitet (86). Det ønske, mange udtrykker om at blive boende, er dels baseret på manglende tiltro til alternativer, dels – og for mange nok så afgørende – en vurdering af, at bostedet har et livs- og erhvervspotentiale, der ikke udnyttes tilstrækkeligt. Forsvinder den tiltro, vil der formodentlig relativt hurtigt foregå en nærmest total affolkning det pågældende sted, og derfor vil der også i fremtiden være bosteder, der nedlægges.

De gennemførte interviews i nærværende undersøgelse har ikke indikeret et ønske om at opretholde eller videreføre et historisk fangererhverv – et museumserhverv eller -liv, som det nogle gange nævnes i bygdedebatten. Ønsket har været et samfund og en bygd i stadig udvikling, og hvor de selv vurderer, at bygden har et udviklingspotentiale. Der spores heller ikke en romantisk drøm om fortiden, måske fordi fortiden ligger relativt tæt på og var alt andet end rosenrød.

Tilbage i 1998 under en samtale med præsten Otto Sandgreen i Qeqertarsuaq, der på det tidspunkt var 84 år, og som havde arbejdet i stort set alle Grønlands distrikter, drøftede vi Grønlands historie og udvikling, da han kom med udsagnet: *"De gode gamle dage har aldrig eksisteret – det var sult, blodhævn og incest"*.

Fællestræk ved bygdekategorierne

Ovenstående opdeling af bygderne i grupper tog afsæt i den kategorisering af bygderne, der blev foretaget i bogens *Kapitel 7 Økonomien i et nyt perspektiv*. Derfor blev gruppedannelsen i forbindelse med analysen af bygdernes lokale dynamik delvist styret af bygdens økonomiske situation, koblet til erhvervsgrundlag, hvilket fremhæver disse forhold på bekostning af andre. I det følgende foretages en tværgående sammenfatning af fællestræk på tværs af de fire grupper af bygder.

Bygdernes sociale identitet og funktion

Selvom fangst har stor betydning i fiskerbygderne, er den sociale identitet tættere knyttet til fiskeriet og dermed til pengeøkonomien, end det gælder for fisker- og fangerbygderne, hvor identiteten i højere grad er knyttet til fangst og den subsistensøkonomi, det indebærer. Det har eksempelvis betydning for det, man i et moderne perspektiv vil karakterisere som stabilitet på arbejdsmarkedet og en tilpasning til lønarbejde. I fisker- og fangerbygderne er der en større tendens til at prioritere "spontant" og tage på

fangst, når mulighederne anses som gode, selvom der på samme tidspunkt er mulighed for indtjening gennem fiskeri eller lønnet arbejde eksempelvis ved indhandlingen.

I nogle af de fattige bygder ses også en tendens til "spontane prioriteringer", men her er det mere funderet i sociale problemer, ofte koblet med alkoholmisbrug, end det gælder for en del af fisker- og fangerbygderne.

I de fleste bygder findes der ressourcepersoner i forhold til udnyttelse af ressourcegrundlaget og i forhold til bygdens interne sociale funktion, og i nogle bygder findes der også ildsjæle. I de fattige bygder er der dog en tydelig tendens til, at ressourcepersoner og ildsjæle får mindre spillerum til at støtte op om bygdens udvikling og sociale dynamik, hvilket fører til, at de holder sig mere i baggrunden og resignerer.

Specielt i fiskerbygderne, men også i en god del af fisker- og fangerbygderne, er der en relativt markant tendens til stolthed ved at være selvhjulpne og ikke modtage sociale overførsler, hvor denne tendens er langt mindre udbredt i de offentligt finansierede bygder og de fattige bygder. Her opleves det at modtage sociale overførsler mere som noget naturligt.

Det ses i de fleste bygder, at der internt distribueres fangst og fisk til hushold, der ikke selv kan eller får fanget, hvorfor noget af den oprindelige kulturelle opfattelse af, at fangsten tilhører bostedet, er opretholdt (156). Men der er en vis nuanceforskel. Hvor det i fisker- samt fisker- og fangerbygderne mere er baseret på tradition og en opfattelse af bygden som "vi", ses der i de fattige bygder mere en tendens til medlidenhed, at "vi må hjælpe dem, der ikke selv kan", og som samfundet ikke tager ordentligt hånd om. I de større bygder er der generelt en tendens til, at distributionen mest foregår i de familiære cirkler, men stadig med de nævnte nuancer.

Lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag

Tilsyneladende fremstår indkomst- og erhvervsgrundlaget som en afgørende faktor for den enkelte bygds lokale dynamik, hvilket på ingen måde kan siges at være overraskende. Den grønlandske befolkning har altid udvist stor mobilitet i forhold til at udnytte det skiftende eksistensgrundlag. En mobilitet, der har været en forudsætning for menneskenes overlevelse, og som fortsat i høj grad findes i det grønlandske samfund.

Det betyder som udgangspunkt, at de bygder, der har haft en vækst i indbyggertal, eller som har holdt sig nogenlunde stabile, er steder, hvor befolkningen ud fra egen referenceramme vurderer, at her er et rimeligt livs- og eksistensgrundlag (58).

Det er i forhold til lokalisering, ressource- og erhvervsgrundlag, at der måske ses de største forskelle mellem grupperne. Her er det bemærkelsesværdigt, at der ikke er nogen nævneværdig forskel mellem fiskerbygdernes og fisker- og fangerbygdernes egen vurdering. Som samlet gruppe opfatter de lokaliseringen samt ressourcegrundlaget som godt. Forskellen er alene i forhold til erhvervsgrundlag, hvor de fleste fisker- og fangerbygder oplever, at deres ressourcegrundlag ikke udnyttes ordentligt, fordi de institutionelle rammer i form af indhandling af såvel fisk som fangst ikke er tilstrækkelige, og de oplever, at det er med til at underminere erhvervsgrundlaget. Det er en international erfaring, at det, at fiskeriet ved små bosteder gennem salg er vævet ind et større afsætningsmarked, betyder, at bostedets erhvervsgrundlag bliver afhængigt af en række udefrakommende forhold (157), samt at de i høj grad påvirkes af, om der opretholdes tilstrækkelige indhandlingsmuligheder inden for en rimelig afstand.

For de fattige bygder er der en markant større spredning på dette punkt. I enkelte bygder oplever befolkningen, at bygden har et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, og bygden dermed potentielt kan få et fornuftigt erhvervsgrundlag, hvis der blot etableres tilstrækkelige indhandlingsfaciliteter. Der ses altså en barriere på det institutionelle niveau som eksempelvis for Aappilattoq i Nanortalik og Isortoq og Sermiligaaq i Ammassalik. For en række af de øvrige fattige bygder er der en erkendelse af, at der ikke for indenværende er et tilstrækkeligt ressourcegrundlag. Flere peger dog på, at der er mulighed for at gå uden for det kendte ressourcegrundlag og supplere med eksempelvis tangfiskeri, og andre peger på nye erhvervsmuligheder som turisme, men begge potentiale typer kræver dels fornødne institutionelle rammer, dels ressourcepersoner og gerne ildsjæle med de nødvendige kompetencer.

Disse forskelle slår naturligvis igennem i forhold til befolkningens egen opfattelse af indkomstgrundlag. Hvor der i fiskerbygderne findes en del indbyggere, der pengeøkonomisk må opfattes som rimeligt velhavende, oplever størstedelen af indbyggerne i fisker- samt fisker- og fangerbygderne, at de samlet set har en rimelig indkomst, når subsistensøkonomien indregnes. Befolkningsgruppen med en i egen optik rimelig indkomst findes også i de offentligt finansierede bygder og i de fattige bygder, men det er stort set udelukkende den del af befolkningen, der har et offentligt arbejde eller er ansat i et af de offentligt ejede forsyningsselskaber. Store dele af den øvrige befolkning i disse bygder oplever sig som og må karakteriseres som fattige.

Der er i nogle rapporter peget på, at to faktorer indgår som betydningsfulde for en bygds udviklingspotentiale. Dels bygdens størrelse, hvor større bygder ses som mere levedygtige, dels afstanden til det nærmeste center, defineret som distriktets hovedby, hvor en større afstand ses som en hæmmende faktor for udvikling (42; 43). Studiets analyse af den lokale dynamik viser,

at der ikke findes nogen entydig sammenhæng, hvor større bygder har en bedre lokal dynamik eller mindre afvandring. Det bliver også nævnt, at de mindre bygder med under 100 indbyggere har nået en kritisk størrelse og uundgåeligt vil gå mod langsom affolkning. Her viser undersøgelsen, at selv små bygder som Naajaat med omkring 50 indbyggere kan fremvise en positiv lokal udvikling.

Med hensyn til afstanden til distriktets hovedby savnes der en entydig sammenhæng med den lokale dynamik, men måske er der en lille tendens til, at bygder længere fra hovedbyen fungerer mere selvhjulpent, hvor der over tid har været en tendens til, at de nærmestliggende bygder mere har skiftet karakter til "sommerhussted".

Bygdeborgerens syn på den institutionelle støtte

I forhold til bygdebefolkningernes egen vurdering af det institutionelle niveau er det tankevækkende, at de i alle bygder oplever, at der har været en række forringelser på områder som transportinfrastruktur, og at mange fremhæver, at sundhedsbetjeningen gradvist er blevet dårligere. Tilsvarende oplever befolkningen alle steder de prisstigninger, der har været som følge af ophævelsen af ensprissystemet på detailområdet samt el og vand, som urimelige og som noget, der reducerer familiens økonomiske råderum.

Der er dog den afgørende forskel, at hvor befolkningen i fisker- samt fisker- og fangerbygderne oplever disse forhold som urimelige irritationsmomenter, oplever befolkningen i de fattige bygder det som forhold, der motiverer dem til at flytte. Vurderingen af disse forandringer er derfor betinget af andre forhold omkring bygdens identitet og sociale sammenhæng end de rent økonomiske belastninger, som de ændrede rammevilkår påfører byggerne.

Noget lidt tilsvarende gør sig gældende i forhold til uddannelse. De fleste forældre mener direkte adspurgte, at uddannelse af deres børn er vigtig, men i fisker- samt fisker- og fangerbygderne er der en tendens til i lige så høj grad eller måske højere grad at prioritere en oplæring i de færdigheder og kvalifikationer, der er nødvendige for at leve det pågældende sted og udnytte dets ressourcegrundlag. Den holdning findes i mindre grad i de fattige bygder, hvorfor noget af den vigtige praktiske og erfaringsbaserede viden går tabt. Paradokset er, at børnenes uddannelsesniveau generelt ikke er bedre i de fattige bygder, hvilket blandt andet skyldes manglende rollemodeller, og at forældrene ikke har de fornødne ressourcer til at bakke op om børnenes uddannelse.

På tværs af de fire grupperinger peger en stor del af byggerne på utilstrækkelig med uddannede og kvalificerede lærerkræfter. Samtidig er der nogle af byggerne, der klarer sig rigtigt godt på uddannelsesområdet, som det gælder

for fisker- og fangerbygden Ikerasaarsuk i Kangaatsiaq og den fattige bygd Kulusuk i Ammassalik, hvilket skyldes tilstedeværelsen af gode og initiativrige lærere, der samtidig fungerer som ressourcepersoner i lokalsamfundet. I alle de mindste bygder er der en udtalt frustration over, at børnene så tidligt som i 7., 8. eller 9. klasse skal flytte til den nærmeste by for at afslutte folkeskolen, medens det ses som en fordel for de steder, hvor børnene kan nøjes med at flytte til en nærliggende bygd. De steder, hvor kommunen har gennemført eller planlægger en tidligere flytning, udløser det vrede. Medens det typisk for forældre i fisker- samt fisker- og fangerbygderne er en kilde til frustration, at børnene ikke kan afslutte folkeskolen i bygden, indgår børnenes skolegang i de fattigere bygder oftere som et led i overvejelserne om at flytte til en større by.

Omstillingskapacitet og vilje til forandring

Generelt er omstillingskapaciteten inden for de kendte rammer væsentlig bedre i fisker- og fangerbygderne, end det gælder for fiskerbygderne. Det betyder, at naturlige fluktuationer har mindre konsekvenser for fisker- og fangerbygderne, fordi de hurtigere kan omstille sig til at udnytte andre fiskearter, krabber mv. eller så at sige kan gå tilbage til at opprioritere fangst. For bygderne i Kangaatsiaq er der samtidig stor fleksibilitet i forhold til at skifte mellem hav- og landbaseret fangst.

Bygder, der er eller har været domineret af fiskeri, har i langt mindre grad opretholdt denne fleksibilitet og omstillingsevne, selvom fangst kan udgøre en del af deres eksistensgrundlag. Her findes en større gruppe indbyggere, der i kraft af investeringer i kuttere og fiskeudstyr er vævet så meget ind i pengeøkonomien, at deres erhvervsgrundlag afhænger af relativt faste indhandlingsindtægter. Det gør dem mere sårbare over for fluktuationer i – eller overudnyttelse af – fiskebestanden såvel som i forhold til reguleringsrammer eller indhandlingsstrukturer. Det samme gør sig i noget mindre omfang gældende for den del af befolkningen, der fisker fra jolle. Selv om de har mindre investeringer, er en del af dem i relativt høj grad indvævet i pengeøkonomien og er afhængige af relativt faste indtægter. Denne gruppe vil i særdeleshed blive ramt ved ændringer i fiskeriets institutionelle rammer, da deres evne til at tilpasse sig er knyttet til den lokale erfaringsdannelse og læring. Derfor står de langt svagere over for en central politik og regulering, hvis effekt og baggrund der hverken er erfaring med eller rammer til at forstå eller reagere på, hvilket er vist i studier om sårbarhed og tilpasnings-evne (158; 159; 160).

Nærværende studie viser altså, at fisker- og fangerbygderne har en større omstillingskapacitet i forhold til fluktuationer. Det står i modsætning til konklusionerne i de rapporter og redegørelser, der indgår i det politiske beslutningsgrundlag, hvor der er en tendens til, at fisker- og fangerbygderne

vurderes som dårligere funderede og dårligere fungerende (42; 82). Årsagen til disse problematiske vurderinger må findes i en manglende forståelse af de forskelle, der er på at tilpasse sig meget forskellige forhold, hvor der i andre studier peges på de forskellige arenaer for læring, tilpasning og handling (157; 161).

Når det kommer til forandringer uden for kendte referencerammer står bygderne i alle grupper lige og generelt dårligt. Det betyder, at bygderne har en mindre kapacitet specielt i forhold til at håndtere forandringer, der falder uden for deres kendte referenceramme, og det vil i høj grad gælde forandringer i de institutionelle rammer, der reducerer deres mulighed for at udnytte det kendte ressourcegrundlag (162; 163). Den store fleksibilitet og forandlingsparathed i forhold til forandringer inden for et kendt referenceområde ses tydeligt i forhold til befolkningens vurdering af klimaforandringer, der ikke opfattes som den store udfordring, selvom det for nogle distrikter giver ganske alvorlige følgevirkninger. Skismaet i håndteringsparatheden over for forskellige typer af forandringer kommer tydeligt til udtryk, når Themotheus fra Kullorsuaq siger: *"Klimaforandringerne – det er noget, vi må tilpasse os – truslen mod vores måde at leve på kommer fra Nuuk"*.

Det betyder formodentlig også, at bygderne generelt vil skulle have iværksætterhjælp eller -støtte, i det omfang de skal til at omstille deres eksistensgrundlag til nye ressourcer og/eller erhverv. Tilsvarende vil større omlægninger i reguleringen af fiskeri og andre forhold kræve en langt større indsats over for bygdebefolkningen for at gøre dem i stand til at fungere med nye betingelser. Et eksempel er den seneste udvikling i det grønlandske selvstyres regulering af fiskeriet, som i høj grad truer med at sætte Upernaviks fiskere på socialhjælp (136; 137; 164).

Et kulturelt sammenstød

Håndteringen af forskellige typer af forandringer er i høj grad afhængig af kulturel baggrund og uddannelse i bred forstand. Derfor afspejler forskelligheden mellem beslutningstagernes opfattelse af forandringer og bygdebefolkningens kompetence til at håndtere de samme forandringer en central forskel i kulturel referenceramme. På det punkt er der ikke sket de store ændringer siden 1970'ernes lokalsamfundsanalyser (165).

Denne kulturelle forskel tolkes i dele af samfundet som manglende uddannelsesmæssig kompetence hos bygdebefolkningen, hvor forskellen reelt bør opfattes som et modsætningsforhold mellem den moderne opfattelse af kompetence og mere erfarings- og praksisbaserede kompetencer. Et element i det moderne samfunds opfattelse af kompetenceopbygning er, at det er noget, der primært erhverves gennem et formaliseret uddannelsesforløb.

Med den tolkning af kompetencer overses eller måske ligefrem negligeres det, at fiskere, fangere og fangerkoner har erfarings- og opdagelsesbaseret kompetence, der kræver livslang læring.

Tilsvarende er der en kulturel kløft mellem det moderne samfunds og den grønlandske erfarings- og praksisbaserede risikoopfattelse. Flere gange under mine rejser har jeg måttet flytte kraftigt på min risikoopfattelse, som når slæden kører ud over tynd og vandtrukken nyis. Fangeren oplever de forandringsprocesser, som moderniseringen medfører, som langt mere truende end at køre ud over tynd is. Dette ses også reflekteret i andre studier, der understreger den praksisbaserede risikoopfattelse (166; 167; 168).

De erfarings- og praksisbaserede kompetencer er afhængige af den livs- og erhvervsstruktur, de er knyttet til, og de kan gå tabt ved en centralisering. Tilsyneladende er noget af den erfarings- og praksisbaserede kompetence og tilpasningsparathed også gået tabt i nogle af Sydgrønlands bygder, der har været mest integreret i den økonomiske vækst og nedtur, knyttet til torskefiskeriet.

Integrationen i en monoøkonomi

De bygder, der for alvor kommer til at indgå i den registrerbare pengeøkonomi gennem en monoøkonomisk afhængighed af enkelte arter, og som dermed bliver integreret i det, der kan karakteriseres som en moderne "samfundsøkonomi", får tilsyneladende en tendens til mindre omstillingskapacitet. Og som følge heraf bliver de mere sårbare. Det er ikke integrationen i den registrerbare pengeøkonomi, der gør dem sårbare, men derimod den monoøkonomiske afhængighed, som det begrænsede erhvervsgrundlag bygger på.

Under torskeeventyret var der "rigdom" i en del sydgrønlandske bygder, og generelt blev de vurderet som velfungerende, og en række af landets ledende politikere og personligheder fra den periode kommer fra disse bygder. Efter torskefiskeriets kollaps skiftede bygderne gradvist status til fattige. Aappilattoq i Nanortalik blev også hårdt ramt af arbejdsløshed, og mange kom på førtidspension, men bygden havde på grund af den mere isolerede beliggenhed i højere grad opretholdt en subsistensøkonomi fra fangst. Befolkningen havde også før håndteret store udfordringer, som da G50 anbefalede, at bygden skulle nedlægges (3), så der fandtes måske noget modstandskraft og trods.

Andre eksempler på, at en mindre monoøkonomisk afhængighed kan reducere sårbarheden for den lokale dynamik, kan findes længere mod nord. Selvom bygderne i Kangaatsiaq i perioder har været dybt engageret i torskefiskeriet, er subsistensøkonomien altid blevet opretholdt og har udgjort en væsentlig del af indkomst- og fødegrundlaget.

Der er således tilsyneladende en sammenhæng, hvor bygder, der har opretholdt subsistensøkonomien som en væsentlig del af deres livs- og indkomstgrundlag, også har en større evne til at tilpasse sig ændrede vilkår i forhold til forandringsprocesser som fluktuationer i enkeltbestande. I det lys må det anses som en fordel, hvis fiskerbygderne i Upernavik er i stand til at opretholde en blandingsøkonomi, snarere end at det er en ulempe.

Manglende social integration

Udviklingen af den lokale dynamik i størstedelen af de fattige bygder viser, at de sociale strukturer smuldrer, og der opstår en social disintegration i lokalsamfundet, når den oprindelige kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag forsvinder og dermed afkobles, for så begynder mange at opfatte det som mindre meningsfyldt at bo på stedet.

Selvom der i det moderne samfund findes et socialt sikkerhedsnet, der sikrer overlevelsen, hvis en afkobling mellem bosted og erhverv resulterer i arbejdsløshed, medfører selve processen, at folk søger efter andre steder med et bedre livs- og erhvervsgrundlag. Her vil det ofte være de mest driftige eller de bedst uddannede, der først søger væk, og det forstærker den negative spiral.

Den sociale disintegration, der opstår, er langt fra primært knyttet til bygderne, men er et generelt grønlandsk fænomen og problem. I kølvandet på torskefiskeriets kollaps oplevede Nanortalik og Paamiut en markant social deroute (nedtur), og tilsvarende i Qasigiannnguit, da rejefabrikken lukkede, og sådan kan der peges på en lang række øvrige byer.

Afkoblingen mellem bosted og erhvervsgrundlag spænder videre end til, om bostedet har indhandlingsmuligheder. Det omfatter også, om bostedet opretholder de oprindelige fælles rettigheder til at udnytte de naturgivne ressourcer, som de fleste steder vedrører fiskeri og fangst (156). Når der åbnes for, at fiskere med større fartøjer fjernt fra bostedet kan høste af ressourcer, som byen eller bygden opfatter som deres ressourceunderlag, reduceres bostedets eksistensberettigelse betragteligt. Det ses tydeligt i Upernavik distrikt, hvor mange anser det som et problem og udfordrende, når større kuttere sydfra kommer og fanger det, som de opfatter som deres fisk. Og det rejser dybest set spørgsmålet: Hvorfor skal man så bo her? Helt tilsvarende gav befolkningen i Kangaatsiaqs bygder udtryk for en stor frustration over kuttere, der trawlede i det, de opfatter som deres fjorde, og indimellem også kom til at ødelægge lokalbefolkningens fiskegrej.

Analysen viser, at i nogle bygder bidrager det offentlige i form af lønninger til administration, undervisning og sundhed mv. sammen med lønninger fra forsyningsvirksomheder og de sociale overførselsindkomster til

størstedelen af det offentligt registrerbare indkomstgrundlag. Nogle af bygderne sikres tilmed via den offentlige finansiering et relativt højt gennemsnitligt indkomstgrundlag. Men det alene sikrer ikke en positiv, lokal dynamik.

Denne iagttagelse er formodentlig vigtig i forståelsen af hele den grønlandske bosætningsdynamik. Hvis befolkningen skal trives ved et bosted og selv bidrage til, at bostedet har en dynamisk udvikling, viser undersøgelsen, at det har stor betydning, at bostedets geografiske placering og dermed lokalisering understøtter livs- og dermed erhvervsgrundlaget. De gennemførte interviews viser, at det er derfor, at der ikke foregår nogen vandring fra Upernaviks nordligste og sydligste fisker- og fangerbygder til distriktets centralt beliggende fiskerbygder, hvor de ville kunne opnå en højere indtægt. Netop fordi befolkningen finder, at der er et tilstrækkeligt livs- og indkomstgrundlag, hvor de bor.

I den sammenhæng er det af mindre betydning, om erhvervsgrundlaget set i et nationaløkonomisk perspektiv er overskudsgivende, eller om det direkte eller indirekte er subsidieret. Den lokale dynamik og sociale sammenhængskraft for fåreholderstederne må overvejende vurderes som positiv, og den betydelige subsidiering har tilsyneladende ingen negativ indflydelse herpå. I fåreholderens selvforståelse er der tale om et selvstående erhverv, der bidrager til den nationale fødevareforsyning, og dermed giver erhvervet en stolthed og selvrespekt.



Fåreholderne, der dyrker græs til vinterforråd, opfatter sig selv som velfungerende, selvom de er helt afhængige af subsidier fra det offentlige. Qinngoqutaa, Nanortalik, august 2010.

Dialektisk samspil mellem mange faktorer

Det kan umiddelbart se ud, som om bygdenes erhvervsgrundlag er den afgørende faktor for den lokale dynamik, men en nærmere analyse af enkeltbygder viser, at det langt fra er så enkelt. Ud fra de erhvervsmæssige og økonomiske kriterier blev Aappilattoq i Upernavik karakteriseret som en fiskerbygd, men bygden har gennem det seneste årti været præget af gradvis affolkning, selvom ressourceunderlaget i form af hellefisk ville muliggøre en vækst.

Som et modsat eksempel har Sermiligaaq i Ammassalik distrikt oplevet en ikke ubetydelig befolkningstilvækst. Sermiligaaq er den bygd i distriktet med den laveste gennemsnitlige registrerbare indkomst for befolkningen i den erhvervsaktive alder og samtidig den af alle bygder i studiet, der har den næstlaveste gennemsnitsindkomst. Samtidig er Sermiligaaq den bygd i Ammassalik, der ud fra analysen har den bedste lokale dynamik i forhold til de sociale og menneskelige parametre. En vurdering, der deles af kommunen (152).

Der er dermed andet på spil end bygdens erhvervsgrundlag. Som vist er en række af fisker- og fangerbygderne sammenlignelige med fiskerbygderne i forhold til social identitet og funktion, samtidig med at befolkningen ofte har en større omstillingsparathed. Det indikerer, at det samlede eksistensgrundlag spiller en afgørende rolle, men samtidig, at jo bredere eksistensgrundlaget er, jo bedre er kapaciteten og fleksibiliteten i forhold til at omstille sig til udfordringer og nye muligheder.

En nærmere analyse af enkeltbygder viser, at eksistensgrundlaget ikke er nok. Isortoq i Ammassalik har gode potentialer for subsistensøkonomi, og fangst indgår som en meget væsentlig del af den lokale fødevarerforsyning. Men potentialerne udnyttes langt fra optimalt, fordi der ikke er indhandlingsmuligheder, og fordi de uformelle distributionskanaler til vestkysten er besværlige, uregelmæssige og dyre. Det betyder, at markedet for omsætning af subsistensfangst primært er Tasiilaq, der i forhold til distriktets fem bygder er et lille marked. Samtidig er Isortoq ofte lukket inde i isen, så det ikke er muligt at sejle til Tasiilaq med frisk fangst. De manglende institutionelle rammer i form af indhandlingsmuligheder har været medvirkende til den fraflytning og afviklingsdynamik, der er kendetegnende for Isortoq.

Også de mellemmenneskelige relationer og tilstedeværelsen eller fraværet af ressourcepersoner kan være afgørende for, om en bygd formår at udnytte de potentialer, ressourcegrundlaget giver. Gennem en årrække var Attu i Kangaatsiaq distrikt præget af affolkning og dårlig funktion, selvom ressourcegrundlaget var rimeligt, og bygden havde indhandlingsmuligheder. Befolkningens egen vurdering går på sociale problemer og en gruppe alkoholiserede, der skabte en dårlig stemning, og befolkningen oplever, at den negative dynamik blev vendt, efter at bestemte personer er flyttet.

Nabobygden Ikerasaarsuk har gennem hele hjemmestyreperioden oplevet en gradvis befolkningsvækst, og analysen af den lokale dynamik er på de fleste områder særdeles god. Her peger indbyggerne på forskellige ressourcepersoner i forhold til fisk og fangst, men også på det institutionelle niveau, repræsenteret af et dansk lærerægtepar, der har boet i bygden gennem godt 20 år, samt et par lokale lærere, som en vigtig faktor. Der er tilsvarende en række andre bygder, hvor ressourcepersoner eller ildsjæle på det

institutionelle niveau som sundhedspersonale, butiksbestyrer, leder af ind-handlingsanlæg mv. bidrager til en positiv lokal dynamik.

Det afgørende for en bygds lokale dynamik er dermed det netværk af forhold, der indgår i et dialektisk samspil, hvor enkeltforhold kan få forholdsvis stor eller afgørende betydning. Dermed bliver det også afgørende for, om den enkelte bygdeborger trives og vælger at blive og bidrage til bygdens udvikling, at summen af det dialektiske samspil i netværket skaber det, den enkelte opfatter som god eller rimelig livskvalitet.

Forudsætninger for lokal dynamik

På baggrund af det empiriske studie i de fire distrikter er det muligt at pege på tre overordnede forhold, der har afgørende betydning for den enkelte bygds lokale udviklingsdynamik, og som danner forudsætningen for, om udviklingen bliver præget af udvikling eller afvikling:

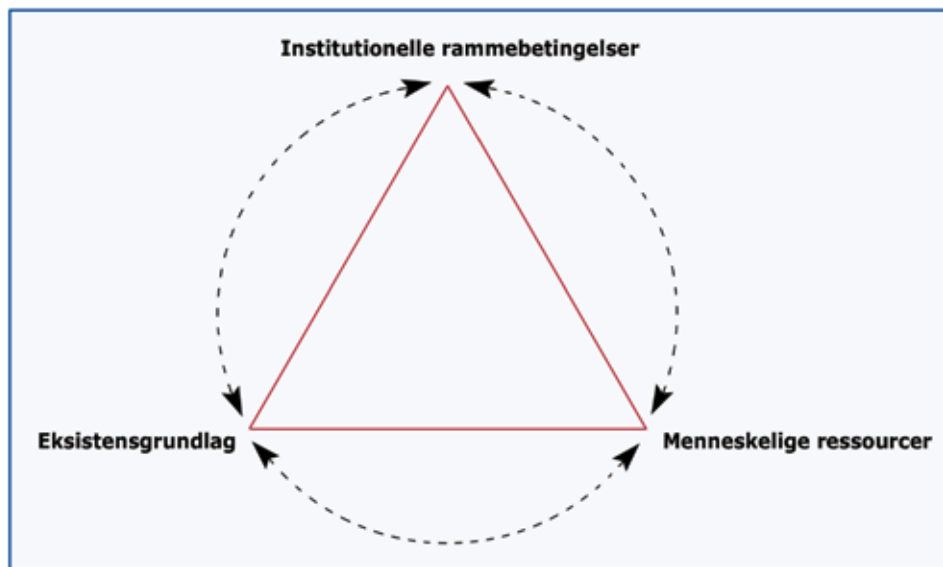
Eksistensgrundlaget er forholdsvis afgørende, men må opfattes bredere end det, der i traditionel økonomisk forstand karakteriseres som erhvervsgrundlaget. Dels fordi det i lige så høj grad omfatter det, der i økonomiske termer defineres som subsistensgrundlag eller den informelle økonomi, dels fordi der i høj grad er knyttet både identitet og læring til dette grundlag. Det er dermed afgørende, hvorvidt et bosted i kraft af sin lokalisering har en geografisk kobling til et nærliggende ressourceunderlag, der aktuelt eller potentielt giver bostedets befolkning netop et eksistensgrundlag, og om de historiske erfaringer, der følger med dette, også giver basis for omstilling. Det kan meget vel indebære en blanding af et pengeøkonomisk erhvervsgrundlag og et subsistensøkonomisk fødevarergrundlag. At der er tale om denne kombination, fører ofte til en undervurdering af bostedets eksistensgrundlag, fordi det ikke kan opvise tilstrækkelige, offentligt registrerede indkomster.

Menneskelige ressourcer i form af f.eks. engagerede fiskere/fangere eller engagerede ansatte ved institutioner, der er i stand til at udnytte de muligheder og potentialer, som bostedet giver, og samtidig sikre en social sammenhængskraft, er af stor betydning for dynamikken. Også her skal tænkes bredere end blot den aktuelle udnyttelse af kendte naturressourcer, for vi lever i en foranderlig verden, hvor det enkelte bosted, som det altid har været tilfældet, er afhængigt af at tilpasse sig naturlige fluktuationer i ressourcegrundlaget. Men de aktuelle og kommende forandringsprocesser går hurtigere og er også ofte større end de traditionelle, og det giver både nye udfordringer og nye muligheder og forudsætter derfor en anden form for omstillingsparathed samt innovations- og iværksætterevner.

Samtidig viser undersøgelsen, at bygdens lokale dynamik er afhængig af de mellemmenneskelige relationer, og om der er personer, der i kraft af

deres sociale kvalifikationer udgør eller bidrager til det "sociale kit", der sikrer den interne sociale funktion. Dermed spænder de menneskelige ressourcer væsentlig bredere end de kvalifikationer, der alene tilegnes gennem det formaliserede uddannelsessystem, og det kan være lige så afgørende, at et bosted råder over det, der kan karakteriseres som de erfarings- og praksis-baserede kvalifikationer, der også benævnes som uformelle kvalifikationer, i forhold til fiskeri, fangst, husflid mv. For at et bosted på sigt skal have de tilstrækkelige kompetencer til at håndtere forandringsprocesser, fordrer det, at de forskellige kvalifikationstyper er repræsenteret i fornødent omfang. Begrebet omfatter således det, som i økonomiske termer ofte karakteriseres som human kapital i dette begrebs videste betydning. Dermed omfatter de menneskelige ressourcer to af de fire forhold, der er fundet afgørende for bygdernes udviklingsdynamik, nemlig: Bygdens sociale identitet og funktion samt omstillingskapacitet og -vilje.

Institutionelle rammebetingelser skal i denne sammenhæng opfattes som de samlede betingelser eller "rammer", som det omkringliggende samfund opstiller for eksistensen og udviklingen af den enkelt bygd. I praksis er der i høj grad tale om rammer, der er defineret af hjemmestyret – og siden selvstyret, medens de i noget mindre omfang er bestemt af den enkelte kommune. De spænder bredt og omfatter alt lige fra forvaltningen og reguleringen af de naturgivne ressourcer til indhandlingsmuligheder, prisfastsættelse, eventuelle subsidieringer, i hvilket omfang bostedet har skole, sundhedsfaciliteter og personale, servicefaciliteter som servicehus, forsamlingshus, minihal etc., infrastruktur som el og vand, butik eller depot, samt hvordan bostedet indgår i transportinfrastruktur mv.



Rammebetingelser omfatter endvidere de internationalt definerede rammer som f.eks. restriktioner for sælskindseksport til potentielle markeder og udførsel af husflid, fremstillet af narhval- og hvalrostand samt restriktioner på fangst af givne arter, der ikke er defineret på baggrund af den lokale bestands bæredygtighed. Hertil kommer de rammer, som den internationale afsætning dikterer i form af salgbare produkter på markeder, der direkte og indirekte definerer udviklingen i verdensmarkedspriser etc. Undersøgelsen viser, at der er et dialektisk samspil mellem de tre sæt forudsætninger, der kan illustreres med figuren på den foregående side.

Grundlinjen i trekanten repræsenterer i de fleste tilfælde forudsætningen for, at bostedet blev oprettet. Der fandtes på det pågældende sted et lokalt eksistensgrundlag og typisk i form af fangst og/eller fisk, hvorfor folk med de nødvendige menneskelige ressourcer valgte at slå sig ned der. Hvis eksistensgrundlaget forsvandt, eller de menneskelige ressourcer, der udnyttede eksistensgrundlaget, "uddøde", blev bostedet som oftest afviklet. Det har gennem tiden været den primære dynamik i det grønlandske bosætningsmønster.

De institutionelle rammebetingelser kan i positiv eller negativ forstand ændre på dette. Selvom torsken forsvandt, opretholdt Alluitsup Paa i Nanortalik distrikt en rimelig lokal dynamik i kraft af rejefabrikken, og det på trods af at rejefiskeriet gradvist flyttede længere væk og ikke længere var direkte knyttet til bostedet. Det var dermed de institutionelle rammebetingelser, der sikrede eksistensgrundlaget. Da rejeproduktionen blev flyttet, forsvandt dette eksistensgrundlag, og bygdens relativt gode lokale dynamik brød sammen. Eksemplet viser, at den øverste dimension, de institutionelle rammebetingelser, kan ændre på bostedets eksistensgrundlag, repræsenteret ved grundlinjen.

Inspireret af borgmesteren i Sermersooq Kommune, Asii Chemnitz Narup, er den oprindelige trekantfigur suppleret med cirkelpilene, der illustrerer det dialektiske samspil mellem de tre sæt forudsætninger og samtidig symboliserer inuitkulturens forståelse af livet som en cirkel.

Relationen mellem de tre forudsætninger

Analysen viser, at de bygder, der vurderes til at have en god lokal dynamik, aktuelt præsterer godt i forhold til alle de tre forudsætninger. Eksempelvis har Tasiusaq i Upernavik et godt eksistensgrundlag gennem indtægter fra hellefisk, kombineret med en ikke ubetydelig subsistensøkonomi, baseret på fangst. Samtidig vurderes bygdens indre sociale funktion som god, når der findes det sociale kit til at holde sammen på lokalsamfundet og håndtere de mellemmenneskelige problemstillinger, der uundgåeligt opstår. Og der findes lokale ressourcepersoner, der formår at udnytte det naturgivne

eksistensgrundlag, som har vist stor omstillingsparathed i forhold til de nye muligheder, der opstod med indhandling af hellefisk, og som også i et vist omfang er åbne over for nye erhvervspotentialer uden for de traditionelle rammer. Endelig fungerede de overordnede institutionelle rammebetingelser, der eksisterede under dataindsamlingen, støttende i form af indhandlingsmuligheder, god butik, skole mv.

Men der er ikke nogen ubetinget ligeværdighed mellem de tre forudsætninger, og vægten af den enkelte forudsætning kan skifte betydning, afhængigt af hvilke forhold der forandrer sig. Figuren og dermed relationerne mellem de anførte forhold kan derfor ikke anskues mekanisk, men må netop som tidligere anført ses som dialektiske relationer.



Skolen er en vigtig del af de institutionelle rammebetingelser og har stor betydning for bygdens funktion og udvikling. Innaarsuit, Upernavik, april 2011.

Eksempelvis må Ikerasaarsuk ved Kangaatsiaq vurderes til at have haft en rimelig god lokal dynamik gennem hele perioden fra hjemmestyrets indførelse, på trods af at indhandlingsmulighederne periodisk har været særdeles begrænsede, og at bygden først meget sent fik butik, servicehus mv. Et eksempel på, at en god lokal dynamik godt kan opretholdes gen-

nem længere tid på trods af relativt dårlige institutionelle rammebetingelser. Tilsvarende for Naajaat i Upernavik, der vurderes til at have en god lokal dynamik på trods af manglende lokale indhandlingsmuligheder, butik og vandforsyning.

Modsat må den lokale dynamik i Narsarmijit ved Nanortalik vurderes som dårlig. Det er som nævnt usikkert, hvor gode de lokale fiskeri- og fangstbetingelser er, men rammebetingelserne er sammenlignet med andre bygder rimelige, fordi der bl.a. findes et indhandlingsanlæg. Her syntes en udløsende negativ faktor at bero på utilstrækkelige menneskelige ressourcer, der formodentlig skyldes, at en række ressourcepersoner valgte at flytte i kølvandet på torskefiskeriets kollaps.

Der findes også eksempler, hvor den lokale dynamik må betragtes som god på trods af et utilstrækkeligt eksistensgrundlag, som det gælder for Sermiligaaq i Ammassalik, og hvor Kulusuk i de seneste år har udviklet sig i samme positive retning. Her spiller det positivt ind, at der er søgt opretholdt nogle understøttende institutionelle rammebetingelser i delvis erkendelse af,

at alternativet ikke eksisterer eller i mange henseender vil blive opfattet som uacceptabelt.

Det er med andre ord samspillet mellem forandringer i de tre grundforudsætninger, der bliver afgørende for, om den enkelte bygd udvikles, stagnerer eller afvikles, men med den aktuelle grønlandske udvikling vurderes det, at de institutionelle rammebetingelser får stadig større betydning. Selvom analysen peger på bygder, der trods dårlige institutionelle rammebetingelser på nogle områder har opretholdt en overordnet positiv lokal dynamik, kan de institutionelle rammebetingelserne have afgørende betydning for den enkelte bygd, og hvis rammebetingelserne ændres på vitale områder, kan det underminere den lokale dynamik. Det blev tydeligt illustreret, da rejefabrikken lukkede i Alluitsup Paa, og bygden forbløffende hurtigt gik fra at være kendt som relativt velfungerende med stabil arbejdskraft til at være en fattig afviklingsbygd. Og den udvikling vil formodentlig relativt let kunne vendes, da der stadig bor en del ressourcepersoner og ildsjæle i bygden.

På den måde bør bygder og yderdistrikter ses som en integreret del af det samlede grønlandske samfund, hvor overordnede beslutninger får betydning helt ud i det yderste led og den mest fjerntliggende bygd.



På trods af at Sermiligaaq er en af de mest isolerede bygder i Grønland, er den på mange måder velfungerende. Sermiligaaq, Ammassalik, august 2005.

Kapitel 14

Sammenfatning og perspektivering

Bygdernes økonomi og udviklingsdynamik

Studiet af de grønlandske bygders økonomi og udviklingsdynamik tog udgangspunkt i dels det ofte udtalte synspunkt, at byggerne er dyre at opretholde for samfundet, og at bosætningsmønsteret er en hæmsko for landets økonomiske udvikling, dels et ønske om at undersøge, hvilke udefrakommende påvirkninger og hvilken indre udvikling der afgør, om en bygd vokser, stagnerer eller afvikles, og dermed, hvad der styrer bygdens lokale dynamik. Det førte til de to overordnede forskningsspørgsmål, der har været styrende for forskningsarbejdet:

- 1. Er byggerne dyre og i givet fald på hvilke områder?**
- 2. Hvilke forandringer påvirker den lokale dynamik, og skaber udvikling, stagnation eller afvikling for bygden?**

For at besvare de to forskningsspørgsmål er der gennemført to hovedanalyser, der belyser bygdernes betydning og udviklingstendenser fra to forskellige perspektiver og med to forskellige metodiske tilgange og teoretiske referencerammer.

En økonomisk analyse, der omfatter en kortlægning af størstedelen af det officielt registrerbare indkomstgrundlag for bygdebefolkningen i den erhvervsaktive alder, samt en kortlægning af hovedparten af de offentligt relaterede udgifter i forbindelse med drift og opretholdelse af byggerne. Den økonomiske analyse er baseret på data fra 2008 og omfatter de 29 bygder i de gamle kommuner Nanortalik, Qaqortoq, Narsaq, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik og dermed mere end halvdelen af befolkningen i Grønlands bygder.

En analyse af bygdernes lokale dynamik, bl.a. baseret på mere end 130 læn-gerevarende interviews med indbyggere i de 23 bygder i Nanortalik, Kangaatsiaq, Upernavik og Ammassalik distrikter samt ved et par fåreholdersteder.

I den økonomiske analyse er der taget udgangspunkt i officielle data, hvor centrale medarbejdere i de gamle kommuner har bidraget med at fordele de enkelte udgiftsposter mellem byer og bygder. Det er suppleret med indhentede regnskabsdata fra en række offentlige og private virksomheder. Der er ikke i nyere tid foretaget tilsvarende analyser af bygdernes økonomi i forhold til offentlige udgifter. Der er i de senere år gennemført nogle analyser af den gennemsnitlige indkomstfordeling, der alle er baseret på den skattepligtige indkomst. Nærværende studie er baseret på data fra indkomstkilderne netop for at kunne vurdere, hvordan indkomstgrundlaget er

sat sammen. Den økonomiske analyse ser bygderne udefra, og det kan siges, at der er tale om en top down-tilgang, baseret på det administrative systems referenceramme.

Analysen af den lokale dynamik er derimod baseret på dialog og den enkelte bygdeborgers egen vurdering af bygdens aktuelle situation og udviklingspotentiale. Ved at sammenstille spændvidden i de forskellige udsagn er der skabt et billede af den enkelte bygds dynamik. Tilgangen i denne del af studiet har dermed været bottom up, hvor intentionen har været at lade bygdeborgerne komme til orde. Bygdeborgernes egen vurdering af bygden er suppleret med observationer og de øvrige indtryk fra opholdet i den enkelte bygd og transporten til og fra bygden samt med indtryk fra interviews med borgere i andre bygder og med embedsmænd, virksomhedsledere og tilsvarende i distriktets hovedby.

De to empiriske studier er suppleret med litteraturstudier af relevans for de temaer, der indgår i det samlede problemkompleks.

Den dobbelte tilgang og det store empiriske materiale betyder, at studiet har fokuseret bredt og dermed leverer en mere helhedsorienteret analyse end et studie med et snævert fokus, der ville have mulighed for at gå mere i dybden inden for et enkelt perspektiv eller teorifelt.

Samspillet mellem de to analyser

De to selvstændige analyser bidrager hver med ny viden. Samtidig muliggør studiet et samspil mellem de to delanalyser, hvor hver delanalyse billedligt talt spejler bygderne fra to meget forskellige tilgange. De samme bygder og de samme mennesker bliver på én og samme tid analyseret ud fra dels en økonomisk top down-tilgang, dels en interviewbaseret bottom up-tilgang med fokus på livsgrundlag og lokal udviklingsdynamik. De to analyser muliggør dermed, at en given problemstilling kan belyses fra eller spejles i to forskellige metodiske tilgange, og det er studiets styrke.

Helt overordnet peger de to tilgange på en del punkter i samme retning, om end undersøgelsen af den lokale udviklingsdynamik understreger en række forhold, som viser svagheden ved alene at fokusere på erhvervsgrundlag, formel indkomst og økonomiske motiver for menneskers handlinger.

Den økonomiske analyse viser, at de fleste bygder målt pr. indbygger ikke medfører nævneværdigt flere udgifter for Grønlands offentlige økonomi, end indbyggerne i byerne gør. Hvis der foretages en sammenligning mellem byernes og bygdernes befolkning inden for samme socialgruppe, bliver udgifterne til bygdebefolkningen ofte mindre end for byerne. Samtidig er der en stor del af bygderne, der i højere grad er baseret på eget eksistensgrundlag, og for

nogle bygders vedkommende også i højere grad skaber eget indkomstgrundlag, end det gælder for flere byer.

I den sammenfattende tværgående analyse opdeles bygderne i fire grove kategorier: Fiskerbygder, fisker- og fangerbygder, offentligt finansierede bygder samt fattige bygder. Også for fiskerbygder har subsistensfangst og -økonomi stor betydning både som vigtigt bidrag til føde og som uformel indkomstkilde. De bygder, der har opretholdt en kobling mellem bygdens geografiske lokalisering og livs- og erhvervsgrundlag, har generelt en positiv lokal dynamik, og det drejer sig om fiskerbygderne samt fisker- og fangerbygderne. Medens det er blandt de bygder, hvor der er foregået en afkobling mellem den geografiske lokalisering og livs- og erhvervsgrundlag, at analysen har peget på bygder med en afviklingsdynamik. Her er det mindre afgørende, om bygden gennem offentlig finansiering har en rimelig høj levestandard, eller om der er tale om en fattig bygd. Til gengæld spiller det ingen rolle, om selve erhvervsaktiviteten med at udnytte det lokale ressourcegrundlag er direkte eller indirekte offentligt støttet og dermed subsidieret.

Nogle fattige bygder har et ressourcegrundlag, der ikke udnyttes fuldt ud, fordi der ikke findes tilstrækkelige indhandlingsmuligheder inden for en rimelig radius. For de velfungerende fiskerbygder samt fisker- og fangerbygder er det at bo i bygden generelt et positivt tilvalg, fordi livet i bygden for størstedelen af befolkningen giver mening i kraft af den tætte kobling til livs- og erhvervsgrundlag. I de fattige bygder uden indhandlingsmuligheder er der dels en gruppe, for hvem bygdelivet er et positivt tilvalg, bl.a. fordi det giver offentlig beskæftigelse, som de ikke ville kunne få i en by, eller det giver mulighed for at bidrage til at skabe indkomst gennem subsistensøkonomien. Dels er der en gruppe, for hvem valget af bygdelivet også er baseret på en erkendelse af, at alternativet er et liv med arbejdsløshed i en større by uden det samme sociale og familiære netværk og uden mulighed for at indgå i subsistensøkonomien.

Ved bygder uden et rimeligt eksistensgrundlag og dermed uden kobling mellem lokalisering og ressourcegrundlag opstår der lettere en social opløsning og disintegration. De fattige bygder i henholdsvis Nanortalik og Ammassalik distrikter har haft forskellig historisk udvikling og skal derfor ses i et forskelligt lys. De bygder, der udnytter en bredere vifte af arter, som det ofte gælder for fisker- og fangerbygder, har ofte en større omstillingsparathed og er derfor mindre sårbare over for naturlige fluktuationer for enkelte arter. Medens bygder, der primært er afhængige af enkelte arter, som fiskerbygderne er mere sårbare over for fluktuationer eller reguleringsmæssige ændringer i forhold til at udnytte ressourcen.

For fiskerbyggerne og fisker- og fangerbyggerne håndteres ændringer i de institutionelle rammer som prisstigninger i forhold til de større byer, forringet transportinfrastruktur mv. som frustrationer, medens de samme ændringer for de offentligt finansierede bygder og fattige bygder i højere grad medvirker til, at folk søger væk.

Den lokale dynamik opstår i et dialektisk samspil mellem forskellige områder for udvikling og tendenser, hvor de væsentligste er ressourcegrundlaget, de menneskelige ressourcer samt de institutionelle rammer. De tre områder for udvikling indgår ikke nødvendigvis i et ligeværdigt samspil, og der er en tendens til, at ændringer på det institutionelle niveau kan spille en dominerende rolle i såvel negativ som positiv retning og dermed kan blive styrende for, om det lokale ressourcegrundlag og de menneskelige ressourcer kommer i positivt samspil. Generelt har bygdebefolkningen begrænset omstillingskapacitet i forhold til forringelser på det institutionelle plan som ændrede betingelser for fangst og fiskeri, forringede vilkår for indhandling mv. Det er udtalt i alle bygder, at befolkningen ikke føler sig informeret om vigtige beslutninger, og at de ikke oplever, at de bliver taget med på råd eller hørt.

Samlet set peger studiet på, at der er behov for et mere positivt og differentieret syn på bygderne og deres betydning for Grønlands udvikling og økonomi. En del af bygderne har et godt eller rimeligt erhvervs- og eksistensgrundlag og en god lokal dynamik, og en afvikling af bygderne vil ikke løse Grønlands store udfordring med, at økonomien er utilstrækkelig og baseret på et ensidigt erhvervsgrundlag.

Store forskelle på bæredygtighed

Studiet har for seks udvalgte distrikter og dermed over halvdelen af Grønlands bygder dokumenteret, at de samlede offentlige omkostninger, målt pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, er sammenlignelige eller marginalt større for bygdebefolkningen end for befolkningen i byerne.

Det forhold ændres, hvis der i stedet for at måle på den samlede befolkning i henholdsvis byer og bygder foretages en sammenligning ud fra et socialgruppeperspektiv. I så fald er de offentlige omkostninger til de ufaglærte samt den del af befolkningen, der ikke har en fast tilknytning til arbejdsmarkedet i bred forstand, betydeligt lavere for befolkningen i bygderne, end det gælder for den tilsvarende befolkningsgruppe i byerne – selv når eventuelle ekstraomkostninger ved driften af bygden og den tilhørende infrastruktur regnes med. Der er tale om en generel vurdering, idet der er enkelte fattige bygder med et meget lille erhvervsgrundlag, der afviger fra dette mønster. Når der foretages sammenligninger af de offentlige omkostninger ved drift af bosteder, er det vigtigt at sammenligne sammenlignelige grupper, og det giver eksempelvis ikke den store mening at sammenligne

bygdebefolkningen med byer, der er domineret af ansatte i selvstyrets administration eller nogle af de store organisationer for boliger mv.

Der er dermed ikke belæg for det synspunkt, som ofte høres i den offentlige debat, at bosætningsmønsteret og i særdeleshed bygderne udgør en betydelig ekstraomkostning for det grønlandske samfund. Det, at der ikke er større ekstraomkostninger for det offentlige i forhold til bygdebefolkningen i den erhvervsaktive alder, betyder, at der er mulighed for at skifte fokus i diskussionen om bosætninger. Der er derfor god grund til at bryde med det økonomiske fokus, der har domineret diskussionen om bygderne. Det er alt for snævert at diskutere bygder som en omkostning, men der er fortsat behov for at diskutere bygdernes udvikling og vilkår. Mange centrale problemstillinger i forhold til bosætningsmønsteret fortjener – ja ligefrem kræver – en bredere offentlig debat.

Den økonomiske tænkning og dens begrænsninger

Det er dog værd at se lidt nærmere på, hvorfor der er opstået den udbredte opfattelse, at bosætningsmønsteret og i særdeleshed bygderne udgør en meromkostning og dermed en udfordring for det grønlandske samfund. En væsentlig del af forklaringen kan hentes i de økonomiske forståelsesrammer, der har været dominerende i den grønlandske udviklingspolitik.

Gennem moderniseringen tilbage fra Grønlandskommissionens G50-plan (3) har den overordnede økonomiske politik, med en kortere undtagelse i 1980'erne, i tiltagende grad været baseret på markedsøkonomiske værktøjer. I den forbindelse er det bemærkelsesværdigt, at alle økonomiske redegørelser og rapporter, der har indgået som beslutningsgrundlag, indledningsvis slår fast, at Grønland har en unik økonomi, der vanskeligt kan sammenlignes med andre landes. Ingen af disse rapporter og redegørelser stiller dog det nærliggende spørgsmål, hvad det så er, der gør økonomiske begreber og politiske redskaber, hentet fra Danmark og andre vestlige industrialiserede lande, anvendelige i en grønlandsk sammenhæng.

Som led i belysningen af problematikken indgår, at Grønland befolkningsmæssigt og i en økonomisk optik er en mikrostater, om end Grønland i en geografisk optik er verdens største af slagsen. Samtidig er den grønlandske mikroøkonomi i praksis opdelt i en række ø-økonomier uden mulighed for daglig pendling og med en meget begrænset intern samhandel. Det er karakteristisk for mikrostater, at deres hjemmemarked er begrænset, og deres import meget stor, og det betyder, at hvis der skal være ligevægt på handelsbalancen, så skal eksporten ligeledes være meget stor (169). Selvom Grønland forholdsmæssigt har en stor eksport, er det kun i en meget kort periode siden hjemmestyrets indførelse lykkedes at opnå overskud på handelsbalancen, hvor der langt størstedelen af tiden har været et betydeligt underskud.

Samtidig har mikrostaten den udfordring, at deres befolkningsgrundlag er så lille, at det er vanskeligt inden for egne rækker at sikre den nødvendige bredde i kompetencespektret og det nødvendige volumen til at opretholde et moderne samfund. Det ses også for Grønland med den store afhængighed af tilkaldt arbejdskraft.

Problemstillingen er vigtig, fordi der såvel i debatten som i den offentlige planlægning tages udgangspunkt i en række markedsøkonomiske lovmæssigheder, som bliver ukritisk overført på Grønland, selvom Grønland groft set udgør en række isolerede ø-økonomier, hvoraf ingen har et volumen, der muliggør egentlig markedsfølsom konkurrence og selvstændig teknologisk udvikling. Ud fra almindelig markedslogik muliggør et større marked et bredere og større udbud og dermed mere konkurrence og lavere priser, og ud fra den logik medfører færre, men større bosteder også billigere priser –altså hvis det enkelte marked får et volumen, der muliggør reel konkurrence. Men det er ikke tilfældet for nogen af de grønlandske ø-økonomier, og dermed forsvinder forudsætningen.

Formodentlig vil et mindre decentralt bosætningsmønster eller ligefrem en samling af befolkningen ved enkelte bosteder ikke ændre nævneværdigt ved de udfordringer. Bostederne vil fortsat være for små til, at de kan fungere på egentlige markedsbetingelser med fri prisdannelse, og behovet for import vil formodentlig stige betydeligt, fordi muligheden for subsistensfangst og -økonomi reduceres. Ændringen i bosætningsmønsteret vil ikke i sig selv øge eksporten, hvorved ubalancen forøges.

Afkoblingen af bosted fra eksistens- og erhvervsgrundlag

I den fremherskende økonomiske forståelse er der en tendens til at opfatte Grønland som én økonomisk helhed. Det er også gældende på en række områder og herunder den offentligt administrerede økonomi, men der er nogle væsentlige begrænsninger. I praksis foregår vareforsyningen til de enkelte byer som ø-forsyninger, hvor containerne udskibes fra Aalborg og direkte til den pågældende by, selvom containeren for en del byers vedkommende omlastes i en af de grønlandske feederhavne. Og helt tilsvarende for eksporten. Med Grønlands meget store afhængighed og forbrug af importvarer betyder det, at langt størstedelen af samhandlen foregår direkte mellem den enkelte by og Danmark, medens den registrerede handel mellem byerne kun udgør omkring 15 %. En stor del af den samlede økonomi er reelt en række mindre ø-økonomier, og derfor bliver erhvervsgrundlaget for det enkelte bosted afgørende.

Igennem moderniseringen fra G50 og frem er det tilstræbt at samle befolkningen ved de bosteder, der formodes at have et erhvervsgrundlag, men samtidig er der utilsigtet foregået en afkobling af en række bosteders

egentlige eksistens- og erhvervsgrundlag. Afkoblingen mellem bosted og eksistens- og erhvervsgrundlag er en international tendens, der i forskellig grad har konsekvenser, og som rammer mindre samfund med ø-økonomiske karakteristika særdeles hårdt.

Hvis et bosted gennem transportinfrastruktur og økonomiske strukturer hænger sammen med omkringliggende samfund, har afkoblingen af erhvervsgrundlaget noget mindre betydning. Det er trods alt muligt på daglig basis at pendle fra Nakskov på Lolland eller fra Landskrona i Skåne til København, selvom det er langt og besværligt. Den mulighed findes ganske enkelt ikke mellem grønlandske bosteder. Samtidig er de grønlandske bosteder i langt mindre grad økonomisk vævet sammen, end det gælder for eksempelvis de danske.

Med den ø-økonomiske struktur betyder afkoblingen mellem bosted og erhvervsgrundlag, at bostedet dybest set bliver meningsløst. Det ved indbyggerne ved mange grønlandske bosteder inderst inde godt, og reelt står valget mellem at genskabe et lokalt erhvervsgrundlag, at flytte eller at blive boende som de sidste, der lukker og slukker. Som Anne fra Alluitsup Paa sagde: *"Når der ikke er noget arbejde her, er det bedre at tage til et andet sted og arbejde – hvis man kan finde noget"*. Hvis der findes et attraktivt og troværdigt alternativ et andet sted, vælger mange at flytte, og med den høje grønlandske mobilitet er det et forventeligt valg. Udfordringen er, at det attraktive og troværdige alternativ for mange ikke findes.



Uden gode fangstmuligheder var der formodentlig ingen, der havde bosat sig i Isortoq. Isortoq, Ammassalik, september 2011.

Ud over de tre alternativer, at genskabe, flytte eller resignere, findes der også et fjerde – at blive boende og helt eller delvist leve af sociale overførsler, der tilføres udefra til den pågældende ø-økonomi og dermed bostedet. Denne løsning praktiseres i høj grad i Grønland. Problemet er, at der hverken er tale om et attraktivt eller bæredygtigt alternativ, fordi det mentalt fortsat vil virke meningsløst at bo det pågældende sted, og det er med til at skabe en

social opløsning. Hvorfor bo på et lille vindomsust klippekær, hvis bostedets lokalisering ikke har betydning for eksistens- og erhvervsgrundlaget?

Grunden til, at der bor mennesker spredt ud over store dele af Grønland, er, at der lokalt fandtes et livs- og eksistensgrundlag og senere erhvervsgrundlag, der historisk og til dato primært har været knyttet til udnyttelsen af havets levende ressourcer. Gennem moderniseringen er befolkningstallet næsten blevet tredoblet, og det giver et naturligt pres på det nærliggende ressourcegrundlag samt på økonomien. Samtidig er koblingen mellem bostederne og eksistens- og erhvervsgrundlaget ganske utilsigtet blevet ophævet, og erhvervsgrundlaget er for en stor del af Grønlands bosteder blevet erstattet af at drive og administrere samfundet. En drift, der finansieres af dels det danske bloktilskud, dels eksportindkomsterne fra fiskeriet, der foregår delvist afkoblet fra Grønland.

Driften af bostedet er til en vis grad afkoblet fra bostedets lokalisering, selvom det for nogle af de specielt større byer delvist fremstår, som om de har et eget erhvervsgrundlag. Som eksempel kan tages Avannaani Ilinniarnertuunngorniartfik (Nordgrønlands Gymnasium) i Aasiaat, der for de ansatte giver en naturlig kobling til at bo netop i Aasiaat. Men lokaliseringen af gymnasiet er hverken koblet til bostedet eller dets eksistensgrundlag. At gymnasiet ligger her, er historisk betinget og knyttet til Aasiaats administrative status under det danske kolonistyre, og gymnasiet kunne for så vidt lige så godt have været placeret i Uummannaq eller Ilulissat.

Eksemplet illustrerer, hvordan lokaliseringen af byernes erhvervsgrundlag ofte er administrativt eller politisk begrundet, og det gælder også for den landbaserede fiske- og skaldyrsindhandling og forarbejdning. Rejefabrikken i Aasiaat ville nok have haft en bedre placering i Qeqertarsuaq, hvor afstanden til fiskepladserne er den samme eller kortere, og der er uanede mængder af rent ferskvand, som er en stor mangelvare på Aasiaat ø. Men en placering i Qeqertarsuaq ville forudsætte, at havnen blev udbygget til atlanttrafik, og dermed er der tale om en politisk og/eller administrativ beslutning, hvor andre parametre end de traditionelle økonomiske spiller ind. At atlant-havnen og fabrikken er lokaliseret i Aasiaat, skyldes bl.a., at byen har et større vælgerunderlag, og at befolkningen traditionelt har været bedre politisk organiseret. Eksemplet afspejler også, at der gennem årtier er foregået en ufrugtbar magtkamp mellem de enkelte bosteder og kommunerne om, hvor de offentlige investeringer skal placeres. Og jævnt hen har de mindre bosteder været taberne (165).

Det forhold, at de offentlige omkostninger pr. indbygger i byer og bygder er nogenlunde de samme, og at afkoblingen mellem bosted og eksistens- og erhvervsgrundlag er en af Grønlands store udfordringer, flytter fokus fra en

diskussion om by kontra bygd til en landsdiskussion, idet afkoblingen er en udfordring, som stort set alle bosteder kæmper med.

Subsistensøkonomiens betydning

En anden grund til, at specielt bygderne opfattes som dyre, skal også hentes i den økonomiske forståelse. I de fleste økonomiske sammenligninger mellem forskellige bosteder er indtægtsgrundlaget baseret på skatteregistreringerne (41; 42; 43; 73). Derved indgår fangst og fisk, der distribueres pengeløst i bygden, samt indkomsten fra subsistensfangst ikke i sammenligningen, og indtægtsgrundlaget – eller mere præcist eksistensgrundlaget – for en del bygder fremstår som mindre, end det reelt er. I nogle undersøgelser indgår subsistensøkonomien samt subsistensfangsten til eget forbrug (62; 82), hvor der kan stilles spørgsmål ved, om værdien for nogle bosteder er undervurderet. I disse undersøgelser fremhæves det ligeledes som problematisk, at den offentligt finansierede beskæftigelse sammen med de sociale overførsler for en række bygder udgør størstedelen af bygdens indtægtsgrundlag. Der er tale om en snæver opfattelse af, hvad der er offentligt finansieret beskæftigelse, hvor det overses, at en række af Grønlands byer, med en lidt bredere forståelse af det offentligt finansierede indkomstgrundlag, har samme karaktertræk. Nemlig at størstedelen af de skattepligtige indkomster kommer fra beskæftigelse, der enten er direkte offentligt finansieret eller er indirekte offentligt finansieret gennem udliciteringer på eksempelvis serviceområdet, offentlige bygge- og anlægsopgaver etc. Det stiller reelt spørgsmål ved erhvervsgrundlaget for størstedelen af Grønlands bosteder.

Et forhold, der er med til at forvirre forståelsen af bygdernes og yderdistrikternes samfundsøkonomiske betydning, er den tolkning, der over tid er indlejret i begrebet erhverv. Samt værdisætningen af det enkelte erhverv, der i høj grad er arvet fra en dansk referenceramme. Der er udbredt enighed om, at eksempelvis det at være lærer er et erhverv, og at lærergerningen giver den enkelte et rimeligt indkomstgrundlag. Tilsvarende gælder for det at være fisker på en kutter eller trawler, hvor der for ansatte er tale om udbetalt hyre eller fangstpart, og hvor indtjeningen for selvstændige er baseret på den registrerede indhandling, fratrasket dokumenterbare driftsomkostninger. Igen er udgangspunktet den registrerbare skattepligtige indkomst, og ud fra det perspektiv bliver det svært med fangere samt de jollefiskere, der kun har en beskedent indhandling af fisk.

Udfordringen er, at subsistensøkonomien passer dårligt ind i den moderne samfundsforståelse, og der er dermed en konflikt mellem reference-rammer. Den del af udbyttet fra fangst og fiskeri, der indgår i eget hushold og distribueres pengeløst, bidrager ikke til den økonomiske cirkulation og bliver ikke målt. Den del af subsistensøkonomien, der gennem uformelle kanaler omsættes for penge, indgår som oftest ikke i den selvangivne

indkomst, hvorved den ikke er en del af det beskatningsgrundlag, der sikrer drift af samfundets institutioner og velfærdssystem.

At en ikke ubetydelig del af fangst og fiskeri holdes ude af den officielle økonomi, er formodentlig en del af forklaringen på, at livet som fanger af mange i byerne ikke opfattes som et rigtigt erhverv. Samtidig kompromitteres fangererhvervet af, at det tidligere har været relativt synligt subsidieret gennem indhandlingstilskud, muligheder for hjælp og lån til joller, motorer mv.

Et andet afgørende forhold for, at fangst ikke opfattes som et egentligt erhverv, er, at kun de færreste fangere alene sikrer deres indkomst gennem fangst. En relativt stor del af fangerne har supplerende indkomstkilder som indhandling af fisk, periodisk andet arbejde, lidt arbejde ved siden af eller perioder med supplerende sociale overførselsindkomster. Det betyder, at fangst opfattes som noget, der ikke kan sikre tilstrækkelig indkomst for den enkelte, og som kun kan fungere subsidieret. På det grønlandske arbejdsmarked findes der en del andre erhverv eller enkeltpersoner, der sammensætter deres indtægtsgrundlag af forskellige indtægtskilder. De ansatte i fiskeindustrien eller bygningsarbejderne er ofte i perioder afhængige af overførselsindkomster, og der findes en del lønmodtagere, der ud over andet arbejde kører taxa om aftenen og i weekender, gør rent eller andet, uden at det giver anledning til spørgsmål, om hovederhvervet nu også er et erhverv. Samtidig er der en tendens til at overse, at niveauet for eksempelvis lærernes lønninger mere er et udtryk for en forhandlet fastsættelse og kopiering af danske normer end egentlig reguleret af udbud og efterspørgsel. Der er dermed tale om en politisk og administrativ værdisætning af en række indkomstkilder, der ikke gælder for fangererhvervet.

På den måde repræsenterer fangererhvervet et kulturelt paradoks. En stor del af byernes befolkning betragter ikke fangst som et egentligt erhverv men snarere som en uddøende historisk reminiscens. Samtidig finder de det helt naturligt og som en del af den grønlandske kultur og tradition, at subsistensøkonomien via uformelle kanaler indgår som en vigtig del af fødevaredistributionen og detailhandlen i bred forstand. Subsistensøkonomien rækker ud over fangst, fisk, bær mv. til også at omfatte ting som hele eller dele af nationaldragter mv.

Grønland har et erhverv, fårehold, der har taget skiftet fra primært subsistensøkonomi til formaliseret erhverv. Oprindeligt var fårehold for de fleste en bibeskæftigelse – noget, man gjorde ved siden af. Man var fanger, fabriksarbejder, lærer, ansat i KGH eller andet, og så havde familien i øvrigt nogle får. Efter den strenge vinter i 1966, hvor tre femtedele af fårene døde af sult og kulde, blev fårehold gradvist reguleret i et omfang, så der hovedsagelig kun var egentlige fåreholdere tilbage. Udviklingen har betydet, at fårehold

i langt højere grad er blevet integreret i den officielle økonomi og derfor opfattes som et erhverv, selvom fåreholderne er betydeligt mere subsidieret end fangererhvervet.

I det hele taget er problematikken omkring subsidiering af erhverv i Grønland utrolig kompleks. For hvor meget skal det offentlige være med til at finansiere en given erhvervsaktivitet, der ikke ellers ville være blevet gennemført, før der er tale om en indirekte subsidiering? Og hvordan håndteres den meget omfattende EU-subsidiering, der findes for langt størstedelen af fødevarer, importeret via Danmark? Hvordan skabes der lige konkurrencevilkår mellem grønlandsk producerede fødevarer og de subsidierede importerede fødevarer? Her står Grønland over for en udfordring med forståelsesmæssigt at håndtere subsistensøkonomien og med at få den til at indgå i en positiv interaktion med den officielle økonomi – også på embedsmands- og planlægningsniveauer.

Store forskelle i lokal dynamik

Det samlede studie viser en stor forskel i bygdernes lokale dynamik, hvilket er vigtigt for en nuanceret perspektivering af studiets resultater. Gennem analysens opdeling af bygderne i fire grupper: fiskerbygder, fisker- og fangerbygder, offentligt finansierede bygder samt de fattige bygder, vises en overordnet tendens. De bygder, der aktuelt har et godt lokalt ressourcegrundlag, og som har mulighed for at indhandle inden for en rimelig radius, har en bedre lokal dynamik. En del heraf har gennem de seneste årtier været voksende, og generelt har befolkningen her en større selvrespekt og identitet, hvor identiteten som oftest er knyttet til bygdens eksistensgrundlag, hvad enten det er fiskeri eller fangst. Samtidig viser analysen, at fiskerbygderne og nogle af fisker- og fangerbygderne er blandt de bosteder i Grønland, hvor befolkningen selv skaber størstedelen af deres eksistens- og indkomstgrundlag.

Dermed spiller koblingen mellem bostedets lokalisering og eksistensgrundlag en vigtig, men ikke eneafgørende rolle. Eller sagt på en anden måde så er de bygder, hvor det primære eksistensgrundlag over tid er blevet offentligt finansieret beskæftigelse og sociale overførsler, blandt de dårligst fungerende og med hurtigst afvandring, selvom enkelte af dem har en relativt høj gennemsnitlig indkomst.

Her er det bemærkelsesværdigt, at større selvrespekt og identitetsfølelse genfindes hos fåreholderne, selvom fåreholdererhvervet er langt mere subsidieret end jollefisker- og fangererhvervet. Tilsyneladende spiller graden af subsidiering ikke negativt ind på fåreholdernes selvforståelse. I deres egen optik bidrager de til samfundsøkonomien og landets selvforsyning, selvom der kan importeres langt billigere fødevarer fra såvel lande, der subsidierer

deres landbrug, som lande, der ikke subsidierer. En erfaring, der bør indgå i overvejelserne om øvrig subsidiering af lokal grønlandsk fødevareproduktion, og hvor der kan spørges, hvad der samfundsmæssigt giver det bedste resultat: Subsidiering af et erhverv eller at anvende penge til sociale overførsler?

Iagttagelse af bedre lokal dynamik i bygder med et aktuelt godt ressourcegrundlag og mulighed for indhandling og dårligere lokal dynamik blandt dem, hvor eksistensgrundlaget er ringe, varsler kommende udfordringer for en del byer. Det drejer sig om de byer, der er blevet helt eller delvist afkoblet fra det lokale eksistens- og erhvervsgrundlag, og som samtidig, som følge af kommunesammenlægningen og centraliseringen af administrative opgaver i de selvstyreejede virksomheder, gradvist har mistet den del af erhvervsgrundlaget, der er knyttet til byens drift. "Bygdeproblematikken" er således ved at ændre karakter til også at omfatte de fleste byer, der ikke fungerer som kommunale centre. Det rejser spørgsmålet om, hvad der er den samfundsmæssige strategi for en række både byer og bygder og deres befolkninger.

Der findes bygder – også blandt dem, der indgår i studiet – hvor det er tvivlsomt, hvad der lokalt findes af ressource- og erhvervsgrundlag, og formodentlig vil nogle af disse inden for en overskuelig tid blive helt affolket. Det har dog været bemærkelsesværdigt, at befolkningen i de fleste af de bygder, der ikke aktuelt har et godt eksistens- og erhvervsgrundlag, har peget på, at der lokalt findes uudnyttede ressourcer, som kan bidrage til et rimeligt eksistensgrundlag, hvis der skabes de nødvendige institutionelle rammer i form af indhandling og/eller forarbejdning. Der er ikke inden for studiets rammer foretaget en nærmere analyse af det potentielle eksistensgrundlag for den enkelte bygd, og umiddelbart kan der nogle steder stilles spørgsmålstejn ved, om befolkningens vurdering mere afspejler et håb og en drøm. Medens det flere andre steder forekommer sandsynligt, at der inden for en rimelig radius findes et ressourceunderlag, der udgør et rimeligt eksistensgrundlag, hvis der etableres de nødvendige kanaler for indhandling og distribution.

I det hele taget peger analysen på, at noget af det mest afgørende for den enkelte bygds lokale dynamik er de institutionelle rammer i bred forstand. Hvor bygderne med et aktuelt godt eksistensgrundlag er bedre til at håndtere gradvise forringelser på det institutionelle niveau som højere priser på detailvarer, el, vand, reduceret transportinfrastruktur, tidligere flytning af skolebørn mv., medfører sådanne ændringer større fraflytning i de øvrige bygder. Til gengæld er fiskerbygderne og fisker- og fangerbygderne sårbare over for ændringer på det institutionelle niveau, der reducerer deres muligheder for erhvervsudøvelse, som lukning af indhandling, ændrede reguleringer mv. Institutionelle forændringer transformerer radikalt

deres lokale dynamik. Modsat kan forbedrede institutionelle rammebetingelser øge en bygds lokale dynamik betragteligt, selv hvis den ikke i kraft af sin lokalisering har et tilstrækkeligt ressourcegrundlag, som eksempelvis en genåbning af fabrikken i Alluitsup Paa i Nanortalik.

Det at de institutionelle rammebetingelser har så stor betydning, løfter igen diskussionen op fra en byggediskussion til en generel landsdækkende diskussion på mindst to planer. Dels at en fortsat forringelse af de institutionelle rammebetingelser, som også vedrører de fleste mindre byer, vil forstærke en i forvejen dårlig lokal udviklingsdynamik i disse byer. Dels at beslutningen om det enkelte bosteds udvikling reelt bringes op på et landspolitisk og -administrativt niveau.

Institutionelle rammer styrende for bæredygtighed

Der er ikke i studiet foretaget en egentlig vurdering af bæredygtigheden af de enkelte bygders udvikling, og det har ikke været studiets mål. Den samlede analyse er dog baseret på en bæredygtighedsforståelse, og analysen viser, at de institutionelle rammebetingelser i høj grad er afgørende for den enkelte bygds udvikling. Fordi den samlede analyse viser til de institutionelle rammebetingelser og dermed de systemiske forudsætninger for en bæredygtig udvikling, vil der i det følgende blive diskuteret udvalgte problemstillinger.

For de fleste analyserede bygder har eksistensgrundlaget og baggrunden for deres geografiske lokalisering været udnyttelse af havets levende ressourcer, men for en mindre håndfuld af de sydgrønlandske bygder indgår fårehold som en del af eller som deres primære eksistensgrundlag.

Overordnet set har befolkningen ved de enkelte bygder forvaltet deres ressourcegrundlag og dermed de naturmæssige eller økologiske forudsætninger nogenlunde bæredygtigt. Der har været og er fortsat problemer med overjagt af alke og andre fugle og med at sætte garn hen over ørredelve mv., men samlet set er det ikke lokaludnyttelsen, der udgør den største udfordring, og de institutionelle rammebetingelser i form af fredninger mv. har været med til at sikre det.

I forhold til havets levende ressourcer er det karakteristisk, at den generelle overudnyttelse, der har været og/eller er for enkelte arter, primært er foretaget af andre, der ofte er bosat fjernt fra bygden. Det massive fangsttryk på sæler, der medførte en voldsom reduktion i den øst- og sydgrønlandske sælbestand, blev primært gennemført af nordmænd og canadiere. Den voldsomme reduktion i den nordatlantiske torskebestand, der tenderede til et kollaps, skyldtes internationalt overfiskeri osv.

Det kan diskuteres, om det aktuelle fisketryk på hellefisk i Upernavik distrikt tangerer bæredygtighedsgrænsen, men en stadig større del af fangstmængden tages af fiskere, der ikke kommer fra distriktet. Og dermed kobles der tilbage til de institutionelle rammebetingelser og bæredygtigheden heraf.

Frem til 2011 var Upernavik et af de distrikter, hvor befolkningen selv skabte størstedelen af deres indkomstgrundlag, og de sociale omkostninger, målt pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, var blandt landets laveste. Det skyldtes distriktets blandingsøkonomi, hvor langt størstedelen af fiskerne baserede deres og familiens eksistensgrundlag på en blanding af indhandling af hellefisk samt fangst og subsistensøkonomi.

I efteråret 2012 var der meldinger om stigende fattigdom i distriktet og om, og at de sociale udgifter periodisk blev femdoblet. En direkte følge af den ændrede forvaltningsplan for hellefisk, der i højere grad åbner op for udefrakommende kuttere, og hvor en række jollefiskere er blevet "udfaset", fordi de ikke i de foregående år havde indløst en indhandlingslicens.



For jollefiskerne er det helt afgørende at have gode indhandlingsmuligheder inden for en rimelig radius. Et par jollefiskere venter på at trække langlinen op syd for Nutaarmiut i Upernavik, august 2009.

Det kan diskuteres, hvilken ressourceforvaltning der samlet set er den mest bæredygtige. En lokalbaseret udnyttelse af de omkringliggende ressourcer eller en landsdækkende?

En landsdækkende forvaltning af ressourcen giver mulighed for et mere intensivt fiskeri, hvor færre, men større enheder (fartøjer) høster de givne ressourcer. Det giver for den enkelte enhed en større indtjening og dermed fortjeneste, men det øger samtidig driftsomkostningerne, så fortjenesten pr. fisk reduceres. Samtidig er der en tendens til, at større enheder gennem deres fiskemetoder i højere grad forvolder skade på økosystemet, samtidig med at de ofte har et større udsmid.

Det, der har været anvendt som argument for den ændrede forvaltningsplan for hellefisk, har været det nationaløkonomiske aspekt. At større enheder skaber en registrerbar indtægt, der kan beskattes, hvor jollefiskeren ofte har en så lille pengeøkonomisk indkomst, at der ikke er noget at beskatte. Det er således igen skattetækningen, der har været styrende for udviklingen, men i beregningen indgår ikke, hvad ændringen vil påføre samfundet af sociale og menneskelige omkostninger. Samtidig er der tilsyneladende en tendens til at overvurdere de potentielle skatteindtægter fra større fiskefartøjer, hvor fiskere og redere gennem tiden har udvist lige så stor skattemæssig kreativitet med gennem fradrag at reducere overskuddet som en række andre samfundsborgere.

Der er ingen grund til at romantisere livet som jollefisker eller fiskeriet med langline fra isen. Det er hårdt, koldt og farligt. Der, hvor den institutionelle bæredygtighed udfordres, er, ved at lokalbefolkningen reelt ikke har været involveret i beslutningsprocessen, og at de ikke er blevet tilbudt et for dem troværdigt og attraktivt alternativ.

I et bæredygtighedsperspektiv er det værd at skele til andre lande, hvor kystfiskeriet oplever en genopblomstring, i høj grad fordi det opfattes som mere bæredygtigt og ofte har et mindre udsmid, fordi der ikke kun fiskes efter en enkelt art. Samtidig kan kystfiskerne fiske på pladser, som er svært-tilgængelige for andre, og der ses en øget efterspørgsel, fordi kystfiskeriet kan levere friskere varer direkte til forbrugeren, som samtidig har en "historie". Her er det værd at bemærke, at befolkningen i flere af analysens bygder har peget på, at bygdens ressourcegrundlag omfatter en større variation (diversitet) i arter af fisk, som de vurderer, at der vil være god økonomi i at indhandle.

Det fører over til de institutionelle rammer i forhold til fiskeri, men i høj grad også fangst, hvor stort set alle bygder efterlyser indhandlings- og forarbejdningssteder og formaliserede distributionskanaler til befolkningen i byerne og til eksport. Eksempelvis det nye formaliserede bræt i Sisimiut viser, at der er en efterspørgsel i byerne.

Bæredygtighed og nye erhverv

På vej mod øget selvstændighed står Grønland med store økonomiske udfordringer, som til dels skyldes, at det danske bloktilskud gradvist taber sin værdi. Og samtidig øges de samfundsmæssige omkostninger i Grønland uundgåeligt bl.a. på grund af en øget ældrebyrde, store investeringsbehov i forhold til uddannelse og boligområdet, et ønske om bedre levestandard og større lighed mv. Det kan dermed siges, at Danmark gennem selvstyre-aftalen (69) med fastfrysningen af bloktilskuddet har været med til at fremprovokere en ikke-bæredygtig økonomisk situation.

Reelt står valget mellem et markant fald i levestandard eller øgede eksport-indtægter (73). På den baggrund satser Naalakkersuisut (landsstyret) og Inatsisartut (landstinget) på storskalaindustri som en aluminiumssmelter, minedrift samt olieudvinding som de primære mulige indkomstkilder, og samlet set betegnes de som de nye "væksterhverv". Der skal ikke her foretages en bæredygtighedsvurdering af enkeltprojekter, da de nye væksterhverv ikke indgår som en del af studiet. Men strategien om de nye væksterhverv er en uundgåelig del af en bæredygtighedsvurdering af den aktuelle udvikling i forhold til byggerne, og der skal derfor knyttes et par kommentarer dertil.

I alle planer forudsættes det, at den del af befolkningen, der aktuelt er uden for arbejdsmarkedet eller har en perifer tilknytning hertil, skal inddrages i arbejdsmarkedet for at sikre arbejdskraft til i første omgang storskala-industri og råstofprojekter. Som et centralt punkt indregnes jollefiskere og fangere, fangerkoner og bygdebefolkningen, der periodisk har beskæftigelse ved indhandlingsanlæg, til gruppen med perifer tilknytning til arbejdsmarkedet. Som følge af den samlede udvikling forventes der en afvikling af en række bygder, hvorved ansatte ved skolerne, butikker, lokal infrastruktur som el og vand etc. frigøres, så de ligeledes kan indgå i arbejdskraft-reserven. Hvis ikke alle disse grupper indregnes, går den samlede kabale med at skaffe tilstrækkelig arbejdskraft til den forventede efterspørgsel ikke op. Det er ikke nødvendigvis intentionen, at de folk, der flytter fra bygder og yderdistrikter, selv skal arbejde inden for de nye væksterhverv. Det er tænkeligt, at de skal overtage de job, der forventeligt bliver ledige, når andre formodes at søge mod væksterhvervene.

Hele processen er sat i gang, og for at fremme afviklingsprocessen af bygderne er der indført en mobilitetsfremmende ydelse (170). Med det perspektiv er det naturligt, at der holdes igen med investeringer i bygderne. Der er bare den aktuelle udfordring, at der til dato stort set ikke er skabt job inden for de nye væksterhverv, og slet ikke job, som de pågældende befolkningsgrupper har kvalifikationer til at håndtere.

De hidtidige erfaringer indikerer, at der kan stilles spørgsmålstejn ved, i hvilket omfang de grupper, der defineres til at have en perifer tilknytning til arbejdsmarkedet, reelt kommer til at søge mod de nye væksterhverv. Ved guldminen Nalunaq i Sydgrønland, hvor der i størstedelen af det seneste årti har arbejdet omkring 100 mand, er det kun i korte perioder lykkedes at besætte halvdelen af stillingerne med grønlandsk arbejdskraft, på trods af at distriktet er plaget af stor arbejdsløshed. De lokale, der er gennemført interviews med, og som i kortere perioder har arbejdet ved Nalunaq-minen, har givet den samme forklaring. At de ikke gennem længere tid vil acceptere de aktuelle arbejdsbetingelser ved minen, hvor man i en periode bor i en baraklejr og arbejder intensivt, efterfulgt af en kortere friperiode

hjemme. Den arbejdsform er ikke attraktiv men kan accepteres i en kortere periode for at skaffe penge til en ny jolle til fangst eller en ny traktor til fåreholdet. Der blev indhøstet de samme erfaringer ved Marmorilik i Uummannaq i slutningen af 1970'erne, og der er dermed ikke sket meget på det område (171).

Det skal på ingen måde opfattes som et argument mod at udnytte Grønlands mineralressourcer. Samfundsmæssigt kan der være fornuft i det, selvom udvindingen vil betyde, at de kommende generationer ikke får samme mulighed for at udvinde de pågældende råstoffer. En række af råstofferne kan anvendes til teknologiudvikling og -fremstilling, der potentielt kan fremme en bæredygtig udvikling og et globalt reduceret CO₂-udslip, og mineraludvindingen kan tilrettelægges, så den også på det menneskelige og kulturelle område foregår bæredygtigt forsvarligt. At det er muligt også i en grønlandsk sammenhæng, viste den tidligere kulmine Qullissat. Det vil muligvis med den nyeste teknologi, ansvarlig tilrettelæggelse og tilstrækkelig kontrol være muligt at minimere de miljømæssige belastninger til et rimeligt niveau. Det er alt sammen forudsætninger, der leder tilbage til det institutionelle niveau og dermed til bæredygtighedsforståelsens syv systemiske krav.

Medbestemmelse og borgerinddragelse

En af de mest bemærkelsesværdige iagttagelser fra samtaler og interviews i byggerne har været den udbredte oplevelse af ikke at blive hørt. Hver gang jeg refererede til rapporter og redegørelser, der vedrører bygdernes situation, stod folk uforstående – dem havde de ikke kendskab til, og når vi gik i detaljer med indholdet, blev folk ofte direkte ophidsede eller hovedrystende, fordi de ikke kunne genkende de forhold, der blev beskrevet om deres bygd. Som Naaja vredt udbrød: *"Vi er ikke fattige – se dig rundt"*.

Ret sammen var tilfældet i bygder, hvor det overvejende indtægtsgrundlag er fiskeri, ved samtaler om de forslag til en ændret fiskerilovgivning, der i samme periode blev voldsomt debatteret i dele af primært den trykte presse. Der var tale om ændringer i reguleringen, der ville få afgørende betydning for størstedelen af bygdernes befolkning, og i den indledende fase af de politiske drøftelser indgik der ideer om over en kortere årrække nærmest helt at afskaffe jollefiskernes muligheder for indhandling – og dermed befolkningens eksistensgrundlag. Kun de færreste havde hørt om forslagene, medens enkelte af dem, der havde, var aktivt involveret i debatten.

Problemstillingen er ikke et resultat af, at nogen bevidst ikke ønsker at informere befolkningen. Der er tale om en række barrierer på forskellige niveauer. Det er sjældent, at større rapporter og redegørelser målrettet distribueres til byggerne, selvom de vedrører befolkningen, og hvis de blev

distribueret, ville det formodentlig ikke ændre det store. En stor del af rapporter og redegørelserne findes udelukkende på dansk, og i det omfang de oversættes, kan flertallet af befolkningen ikke forstå dem, fordi det er vanskeligt at oversætte den type akademiske rapporter til et for almindelige mennesker forståeligt grønlandsk. *"De skriver ikke, som vi taler med hjertet"*, som Pia sagde.

Den samme problemstilling går ofte igen i den omtale, der måtte være af rapporter og redegørelser i aviserne, og det er for øvrigt meget sjældent, at man finder den mest debatterende avis, *Sermitsiaq*, i en bygd. I det omfang den type rapporter og redegørelser omtales i radio og TV, er det ofte på et generaliserende niveau uden at omtale enkeltbygder, og så har mange en tendens til at tænke, at det vedkommer ikke mig. Udfordringen er, at rapporter og redegørelser får afgørende betydning for den grønlandske udvikling, fordi de som oftest ender med at indgå som en del af beslutningsgrundlaget. Det er således en række rapporter og redegørelser, der har ledt frem til beslutninger om ændringer i de institutionelle rammebetingelser som afskaffelsen af enspris på detailvarer, el og vand, nedlæggelse af indhandlingsanlæg, ændringer i transportinfrastruktur etc. Ligesom det er rapporter og redegørelser, der har dannet grundlag for ændringen af forvaltningsplanen for hellefisk og tilsvarende ændringer i de juridiske rammebetingelser.

Hovedudfordringen er, at der er en nærmest afgrundsdyb forskel i referencerammen mellem primært det administrative lag i centraladministrationen og bygdebefolkningen og i noget mindre omfang mellem politikerne og bygdebefolkningen. Formodentlig ville løsningen ikke være blot at oversætte rapporter. Der er et udtalt behov for, at lokalbefolkningen direkte involveres i debatter – og i beslutninger – om forhold, der vedrører deres liv og udviklingsmuligheder, og i den forbindelse efterlyser mange bygdeborgere direkte dialog med beslutningstagerne. Som Susanne formulerede det: *"Vi ville ønske, at politikerne kom ud til bygderne og blev nogle dage og talte med folk – og ikke bare var på besøg i en time. Selvom man er grønlander, forstår man ikke nødvendigvis den lokale kultur"*.

Der synes således ikke at være tilstrækkelig overensstemmelse med de syv systemiske forudsætninger for en bæredygtig udvikling, og det skaber en række udfordringer i forhold til at sikre, at den fremtidige udvikling foregår på et bæredygtigt grundlag. Dermed stilles der også spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang Grønland er tro mod det 22. princip i Rio-deklarationen fra 1992, som Grønland selv var med til at formulere og få indføjet, og hvor det sammenfattende fastslås: *"At de oprindelige folk og deres lokalsamfund har en vital rolle i forhold til miljøforvaltning og udvikling på grund af deres viden og traditionelle praksis. Stater skal anerkende og understøtte deres*

identitet, kultur og interesser og muliggøre deres effektive deltagelse i at opnå en bæredygtig udvikling". Det indebærer naturligvis en diskussion af, om oprindelige folk skal defineres ud fra etnicitet eller levevis, men det er under alle omstændigheder værd at overveje, om lokalbefolkningen i bygder og yderdistrikter i tilstrækkeligt omfang understøttes og inddrages i beslutningsprocesser.

Bosætning i et nyt perspektiv

Det gennemførte studie har vist, at diskussionen om bygderne som en omkostning er for unuanceret, og at bygderne, hvis der sammenlignes på socialgruppeniveau, ofte medfører færre offentlige omkostninger pr. indbygger i den erhvervsaktive alder, end det gælder for byerne. Grønland står med en stor generel udfordring med en social ulighed, der markant overgår de lande, Grønland normalt sammenlignes med, og denne ulighed er ikke et by versus bygd-problem, men et problem, der findes alle steder.

Samtidig har Grønland en tiltagende udfordring med, at en lang række bosteder har mistet deres ressourcemæssige eksistensgrundlag, og det gør, at de ikke alene er sårbare, men også ikke-bæredygtige. Principielt kan noget af erhvervsgrundlaget genskabes gennem distancearbejde via internettet, men i praksis er det næppe en farbar vej, dels fordi driftsomkostningerne ved et så geografisk perifert sted generelt vil være højere end ved tættere befolkede steder, men primært fordi der rundt om i verden findes lige så kvalificerede folk, der kan udføre det samme distancearbejde til langt lavere lønninger.

Det indikerer, at hvis der skal genskabes en kobling mellem bosted og erhvervsgrundlag, så skal det være baseret på de ressourcer, der geografisk er knyttet til stedet. Med andre ord, hvis Grønland skal opretholde den nuværende levestandard, så skal der flere lokale ressourcer i spil, hvad enten de er levende eller råstoffer. Det er derfor afgørende med et skift i bosætningsdebatten, så der frem for en modsætning mellem by og bygd – eller storby versus yderdistrikt – fokuseres på, hvor der findes potentielle ressourcer, der kan udnyttes, så det samlet set fremmer en bæredygtig udvikling. Det indebærer, at der tæt ved ressourceudnyttelsen findes attraktive og velfungerende bosteder.

I det lys er der en hel del af bygderne, der har et potentiale, men der er en større udfordring i at vurdere hvilke, og her er det vigtigt at lære af historien, at forudsætningerne hurtigt kan ændre sig. For tre årtier siden var Sydgrønland det sted, hvor man spandt guld på torsk og rejer, medens Upernavik var et fattigt yderdistrikt, men blot et årti senere ændrede det sig relativt hurtigt, og gradvist byttede distrikterne roller.

Navne og begreber

I bogen benyttes en række begreber, der vil kunne tolkes i flere retninger. Det er tilstræbt at benytte dem konsekvent for at undgå misforståelser. I det følgende er nogle centrale nævnt.

- **Distrikt:** Begrebet benyttes i mange sammenhænge i Grønland. Hvis ikke andet er nævnt, dækker begrebet de 18 gamle kommuner, der fungerede frem til kommunesammenlægningen pr. 1. januar 2009.
- **Yderdistrikt:** Er et gammelt begreb for de nordligste distrikter og østkysten, hvor ansatte i statens tjeneste blev tildelt visse fordele for at sikre rekrutteringen. Efter hjemmestyrets indførelse blev hvert af de fem yderdistrikter Uummannaq, Upernavik, Qaanaaq, Ammassalik og Ittoqqortoormiit sikret et kredsmandat i landstinget, skønt de ikke havde et tilstrækkeligt befolkningsmæssigt grundlag for et eget mandat. Ved afskaffelsen af kredsmandater og overgangen til en landsdækkende valgkreds forsvandt de særlige yderdistriktsmandater. Begrebet har også på anden vis været under pres, for hvad adskiller reelt livsvilkår og service-niveau i Kangaatsiaq og Nanortalik fra de fem yderdistrikter ud over afstanden? Der er behov for et begreb, der omfatter distrikter med mange bygder, og hvor en større del af befolkningen helt eller delvist ernærer sig ved jollefiskeri og fangst. Undervejs i bogen er benyttet et udvidet yderdistriktsbegreb, der foruden de fem officielle yderdistrikter omfatter Kangaatsiaq og Nanortalik.
- **By/bygd:** Definitionsgrænsen mellem by og bygd er først og fremmest administrativ. Det bosted, hvor kommunekontoret lå i hver af de gamle kommuner, var pr. definition en by, medens kommunens øvrige bosteder var bygder. Det betød, at Ittoqqortoormiit med 509 indbyggere i 2008 var en by, medens Kullorsuaq med 415 var en bygd i Upernavik Kommune. Efter kommunesammenlægningen i 2009 er definitionen af by og bygd reelt kommet under pres, og en del af de mindre byer opfattes gradvist mere som bygder.
- **Bosted:** Anvendes i teksten som en fællesbetegnelse for byer og bygder.
- **Udsted, udligger og boplads:** Er de gamle betegnelser for mindre bosteder fra kolonitiden, hvor udsted svarer til det, der i dag normalt opfattes som en bygd, og som er et sted, hvor der er en butik, skole mv. På grund af ordets negative klang blev det ændret til bygd. En udligger var en medarbejder ved kolonien, ofte en dansker, der i en kortere eller længere årrække opretholdt et lille indhandlingssted med et mindre depot af salgsvare et strategisk beliggende sted i distriktet og ofte ved en boplads. En boplads var et mindre bosted, der ikke havde en butik. I dag findes der et par bygder i Upernavik, der efter den gamle definition ville være bopladser, fordi de ikke har en butik. I teksten bruges udsted, udligger og boplads alene i forbindelse med den historiske sammenhæng, hvor disse begreber blev benyttet.

- **Stednavne:** Det er gennem hele teksten tilstræbt at anvende den stavemåde og de navne, der hører til den periode, teksten omhandler. Når der anvendes danske navne eller gammel grønlandsk retskrivning, vil det første gang være fulgt af navnet, skrevet med ny grønlandsk retskrivning i parentes. For nogle bosteder er det danske navn så indgroet i sproget, at det ofte bruges i flæng med det grønlandske navn. I sådanne tilfælde anvendes det grønlandske stednavn, og første gang vil det være fulgt af det danske i parentes. Når stednavne i et distrikt præsenteres eller oplistes, er det altid fra syd mod nord, da det er den grundlogik, der dannede udgangspunkt for det oprindelige grønlandske stednummersystem. Siden stednumrene er der kommet nye bygder til, så der er indimellem lidt uorden i stedkoderne, medens teksten og grafer følger den geografiske logik. Der findes rundt om i Grønland bygder med samme navn. Således optræder Aappilattoq og Tasiusaq begge i både Nanortalik og Upernavik distrikter. De steder, hvor der kan være tvivl om, hvilket distrikt der er tale om, er det tilstræbt at gøre opmærksom på det.

Som undtagelse fra at anvende grønlandske stednavne er det valgt at benytte de danske betegnelser for de gamle kommuner, fordi de ofte er anvendt i rapporter, redegørelser mv. og også ofte benyttes i daglig tale. Samtidig har der for nogle kommuner været lidt "folkelig" usikkerhed omkring det rette navn og den rette stavemåde. Nedenstående bringes KANUKOKAs oversigt over grønlandske navne for de daværende 18 kommuner, opdelt på de fire nuværende kommuner, der har fungeret fra 1. januar 2009:

Qeqqata Kommunia

Maniitsup Kommunia

Sisimiut Kommuniat

Qaasuitsup Kommunia

Kommuneqarfik Kangaatsiaq

Aasiaat Kommuniat

Qasigiannguik Kommuniat

Ilulissat Kommuniat

Qeqertarsuup Kommunia

Uummannap Kommunia

Kommuneqarfik Upernavik

Qaanaap Kommunia

Kommuneqarfik Sermersooq

Ivittuut Kommuniat

Paamiut Kommuniat

Nuup Kommunia

Ammassallip Kommunia

Ittoqqortoormiit Kommuniat

Kommune Kujalleq

Nanortallip Kommunia

Qaqortup Kommunia

Narsap Kommunia

- **De fire vækstcentre:** Et begreb, der politisk tog form i slutningen af 1980'erne, og som gradvist er gledet ind i sproget og i dag bruges officielt som fælles betegnelse for de fire storkommuners hovedbyer, Qaqortoq, Nuuk, Sisimiut og Ilulissat. Da begrebet blev udviklet, var Aasiaat en del større end Qaqortoq, og det undrede derfor mange, at Aasiaat ikke blev inkluderet.

- **Hjemmestyre/selvstyre:** Den 21. juni 2009 overgik Grønland fra hjemmestyre til selvstyre. Der er konsekvent i teksten benyttet det begreb, der passer til det tidspunkt teksten omtaler. Da studiets økonomiske data primært er fra 2008, benyttes overvejende ordet hjemmestyre.
- **Inatsisartut:** Grønlands landsting og dermed parlamentariske forsamling. I teksten anvendes fortrinsvis ordet landsting, da det frem til selvstyret var det almindeligt brugte begreb.
- **Naalakkersuisut:** Grønlands valgte regering eller landsstyret, og i teksten benyttes fortrinsvis begrebet landsstyre, da det frem til selvstyret var det almindeligt benyttede.
- **KANUKOKA:** Kalaallit Nunaanni Kommunit Kattuffiannit eller De Grønlandske Kommuners Landsforening
- **Fisk og/eller fangst:** På dansk vil fisk være en del af fangst, men i teksten er konsekvent benyttet den almindelige skelnen, der anvendes i Grønland. Fisk er fisk, rejer, krabber, hajer mv., medens fangst omfatter hav- og landpattedyr samt fugle.
- **Indhandlere:** Omfatter fiskere, fangere og fåreholdere.
- **Indhandlingssteder:** Der, hvor fiskere, fangere og fåreholdere sælger deres råvarer. Nogle steder foretages der primært egentlig indhandling, medens der andre steder også foregår en forarbejdning. Et indhandlingssted kan også være der, hvor kunstnere mv. sælger deres husflid mv. til videresalg i butikker mv.
- **Piarsersarfik:** De lokale vejlednings- og introduktionscentre

Referencer

- 1 **Nordisk Industrifond** (2003): Miljø og turisme i Arktis, Del 5, Ilulisat, Vestgrønland samt Grønland på landsplan
- 2 **Thomsen, Niels** (2009): Bosætningsmønsteret koster årligt milliarder ikke millioner, Atuagagdlitit (Grønlandsposten), 26. maj 2009
- 3 **Grønlandskommissionen** (1950): Grønlandskommissionens betænkning
- 4 **Boserup, Mogens** (1963): Økonomisk politik i Grønland, Grønlandsudvalget af 1960
- 5 **Winther, Gorm** (1998): Privatisering og markedsøkonomi i Grønland, Samfundsøkonomen, december 1998:8
- 6 **Danielsen, Mogens; Andersen, Thomas; Knudsen, Thorkild; Nielsen, Olafur** (1998): Mål og strategier i den grønlandske erhvervsudvikling, Sulisa A/S
- 7 **Grønlandsudvalget** (1964): Betænkning fra Grønlandsudvalget af 1960, Betænkning nr. 363
- 8 **Udvalget for Samfundsforskning i Grønland** (1963): Befolkningssituationen i Vestgrønland, Bygdepolitik og befolkningsudvikling
- 9 **Skjeldbo, Per F.** (1995): Og så vender vi kajakken? Om bosætning, planlægning og arealforvaltning i Grønland, Aalborg Universitetsforlag
- 10 **Smidt, Erik I. Balslev** (1989): Min tid i Grønland Grønland i min tid – Fiskeri Biologi Samfund 1948-1985, Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck
- 11 **Andersen, Thomas; Danielsen, Mogens; Nielsen, Olafur P.** (1998): Erhvervspolitik i Grønland, Samfundsøkonomen, 1998:8
- 12 **Jonsson, Ivar** (1995): West-Nordic Countries in Crises, New Social Science Monographs
- 13 **Rosing, Nikolaj** (1970): Tale i folketinget, fra: Bro, Henning (1993), Grønland, Kilder til en dansk kolonihistorie, Det grønlandske Selskab
- 14 **Hertling, Knud** (1977): Grønlandske paradokser – Træk af Grønlands politiske udvikling fra 2. verdenskrig til i dag, Fremads Fokusbøger
- 15 **Lyng, Arqaluk** (1970): I Politisk Revy, fra: Bro, Henning (1993), Grønland, Kilder til en dansk kolonihistorie, Det Grønlandske Selskab
- 16 **Bro, Henning** (1993): Grønland, Kilder til en dansk kolonihistorie, Det Grønlandske Selskab
- 17 **Lauritzen, Philip** (1989): Glimt af en arktisk revolution
- 18 **Lauritzen, Philip** (1997): Philip Lauritzen i Grønland – 21 års journalistik, Tiderne Skifter
- 19 **Dahl, Jens** (1986): Arktisk Selvstyre, Akademisk Forlag
- 20 **Westerlund, N. H.** (1988): Grønlands økonomi ved korsvejen, OECD og Grønlands Hjemmestyre
- 21 **Lyck, Lise** (1998): Afgørende forhold for forståelse af Grønlands økonomi, Samfundsøkonomen, 1998:8
- 22 **Grønlands Hjemmestyre** (1997): Politisk Økonomisk Redegørelse

- 23 **Bach, Peter** (1998): Råstofudvinding og de potentielle socio-økonomiske virkninger, Samfundsøkonomen, 1998:8
- 24 **Grønlands Arbejdsgiverforening** (1997): Den fjerde søjle
- 25 **Aage, Hans; Lund, Lars; Petersen, Carsten** (2007): Grønlands betalingsbalance, DJØF Bladet
- 26 **Poppel, Birger** (1998): Den grønlandske økonomi – Nogle grundtræk i udviklingen siden Hjemmestyrets indførelse, Samfundsøkonomen 1998:8
- 27 **Lyck, Lise** (1999): Arctic International Trade – A Study Focused on the Greenlandic International Trade Regime, Copenhagen Business School
- 28 **Hertz, Ole** (1995): Økologi og levevilkår i Uummannamiut, Christian Ejlers' Forlag Iserit, Årsrapport 2010
- 29 **Lund, Lars** (2003): Skal råvaren i land?, Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2003, Ilisimatusarfik/Forlaget Atuagkat
- 30 **Sørensen, Christen** (2007): Grønlands økonomi – utopi, realiteter og en nordatlantisk sammenligning, Samfundsøkonomen, 2007:1
- 31 **Grønlands Hjemmestyre** (2009): Fiskerikommissionens betænkning
- 32 **Strukturudvalget** (2005): Betænkning vedrørende en strukturreform af den offentlige sektor, Hjemmestyret
- 33 **Karlsdottir, Anne; Hendriksen, Kåre** (2006): Et komparativt studie af Islands og Grønlands position i forhold til udviklingen af krydstogts-turisme i Arktis, University Iceland og Danmarks Tekniske Universitet
- 34 **Sørensen, Christen** (1998): Økonomiske problemstillinger i Grønland, Samfundsøkonomen, 1998:8
- 35 **Paldam, Martin** (1994): Grønlands økonomiske udvikling – Hvad skal der til for at lukke gabet?
- 36 **Grønlands Hjemmestyre** (2008): Tilpasning af arbejdsstyrken til nye væksterhverv, Grønlands Hjemmestyre (2008 og 2009), Landstingets finanslov
- 37 **Råstofdirektoratet** (2009): Erhvervsmuligheder i råstofsektoren – Mineraler
- 38 **Råstofdirektoratet** (2009): Erhvervsmuligheder i råstofsektoren – Olie og gas
- 39 **Råstofdirektoratet** (2011): Mineralefterforskning i Grønland 2011
- 40 **NIRAS Greenland** (2007): for Greenland Development A/S, Økonomiske konsekvenser af etablering af aluminiumsindustri i Grønland
- 41 **Naalakkersuisut** (2011): Redegørelse om regional udvikling
- 42 **Greenland Venture** (2009): Qaasuitsup Kommunia – Overgang til en selvberende økonomi
- 43 **Greenland Venture** (2009): Kommune Kujalleq – vilkår for udvikling
- 44 **NIRAS Greenland** (2010): Økonomisk selvstændighed – En enorm opgave, men ikke håbløs
- 45 **Grønlands Økonomiske Råd** (2012): Økonomisk Råds rapport 2012, Naturressourcer som vækststrategi

- 46 **Larsen, Joan Nymand** (2003): Trade dependency and exported
growth in an Arctic Economy: Greenland 1955-1998, Native Voices in
Research
- 47 **Larsen, Joan Nymand** (2007): Ressourcer, handel og op- og nedture
i det vestnordiske, Samfundsøkonomen 2007:1
- 48 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, National-
regnskab
- 49 **Aage, Hans** (2003): Betalingsbalance og selvstyre, Grønlandsk kultur-
og samfundsforskning 2003, Ilisimatusarfik/Atuagkat, s. 7-19
- 50 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, Realøkon-
omisk og funktionel fordeling af offentlige udgifter samt Realøkonomisk
fordeling af offentlige indtægter
- 51 **Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi** (1998):
Den økonomiske udvikling i Grønland
- 52 **Thomassen, Henrik et al.** (1999): Grønlands økonomi: En strategi for
fremtiden, OECD
- 53 **Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi** (2000):
Den økonomiske udvikling i Grønland
- 54 **Skatte- og Velfærdskommissionen** (2010): Hvordan sikres vækst
og velfærd i Grønland?
- 55 **OECD** (2011): OECD, Territorial Reviews: NORA Region – The Faroe
Islands Greenland Iceland and Coastal Norway
- 56 **Nordic Consulting Group A/S** (2012): Integritetsstudie af den offent-
lige sektor i Grønland, Transparency Greenland
- 57 **Friis, Peter; Rasmussen, Rasmus Ole** (1996): Indkomstoverførsler
i Grønland – Metodiske overvejelser vedrørende regionaløkonomisk
analyse af indkomstoverførsler i Grønland, Forskningsrapport nr. 111,
Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier (RUC) i samar-
bejde med Grønlands Statistik
- 58 **Poppel, Birger** (2007): Nogle forskelle mellem levevilkår i byer og
bygder – og input til en diskussion om bygdernes fremtid, Samfunds-
økonomen, 2007:1
- 59 **Sørensen, Svend Erik** (2010): Fattigdomsprojektet, Grønlands Selvstyre
- 60 **Jensen, Frank** (2008): Frank Jensen om Grønland – Behov for opgør
med uligheden, Politiken, 25. november 2008
- 61 **Strukturpolitisk Koordinationsgruppe** (2004): Strategiplan for
udligningsordning for ophævelse af ensprissystemet for el, vand og
varme, Hjemmestyret
- 62 **Rasmussen, Rasmus Ole** (2004): Analyse af fangererhvervet i Grøn-
land
- 63 **Skatte- og Velfærdskommissionen** (2010): Indkomster og ind-
komstfordeling i Grønland 2007, Arbejdsrapport juni 2010
- 64 **Grønlands Hjemmestyre** (2000): En vision for fremtiden – Oplæg til
strukturpolitisk handlingsplan, Landsstyret

- 65 **UN** (1992): Rio Declaration on Environment and Development, The United Nations Conference on Environment and Development
- 66 **UN** (1992): <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=52>
- 67 **Råstofdirektoratet** (2009): Efterforskning og udnyttelse af olie og gas i Grønland
- 68 **Råstofdirektoratet** (2009): Retningslinjer for Vurdering af Samfundsmæssig Bæredygtighed i forbindelse med mineprojekter i Grønland
- 69 **Selvstyrekommissionen** (2008): Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland
- 70 **Rasmussen, Rasmus Ole** (2000): Bæredygtighed: fra slagord til praksis, INUSSUK 2000:1, Grønlands Hjemmestyre
- 71 **Rasmussen, Rasmus Ole; Hansen, Klaus Georg** (2002): Aspekter af bæredygtig udvikling, Roskilde Universitetscenter
- 72 **Valentin, A. og Spangenberg, J. H.** (2000): A guide to community sustainability indicators, Environmental Impact Assessment Review, Vol. 20, s. 381-392
- 73 **Skatte- og Velfærdskommissionen** (2011): Vores velstand og velfærd kræver handling nu
- 74 **Transportkommissionen** (2011): Transportkommissionens betænkning
- 75 **Copenhagen Economics** (2010): Effekt på kommunernes økonomi af aluminiumsprojektet
- 76 **Greenland Development** (2012): www.aluminium.gl
- 77 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, befolkning, folketal
- 78 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, Gennemsnitlige husstandsindkomster fordelt på lokaliteter
- 79 **Lund, Lars** (2011): Grønland – Makroøkonomiske temaer, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
- 80 **Departement for Erhverv og Arbejdsmarked** (2011): Internt notat om nedsættelse af arbejdsgruppe, der skal udarbejde beskæftigelsesplan ved omlægning af fiskerierhvervet, 13. januar 2011
- 81 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, Personindkomster
- 82 **NORDREGIO** (2010): Status for bosteder i Grønland
- 83 **Det Sociale Forskningscenter for Velfærd** (2012): www.sfi.dk
- 84 **Bjerregaard, Peter; Dahl-Petersen, Inger Katrine** (2008): Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2005-2007, Levevilkår, livsstil og helbred, Statens Institut for Folkesundhed
- 85 **Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (1999): Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt med senere ændringer
- 86 **NORDREGIO** (2010): Mobilitet i Grønland – Sammenfattende analyse

- 87 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, Indhandling af kød fra pattedyr
- 88 **Mobilitetsstyregruppen** (2010): Mobilitet i Grønland, Grønlands Selvstyre
- 89 **Hjemmestyret** (2008): Hjemmestyrets konteringsregler for kommunerne 14. maj 2008, ikrafttrædelsesår 2006
- 90 **Tulugaq** (2003): Afsluttende rapport – Kampagnen om bæredygtig udnyttelse af de levende ressourcer, Grønlands Hjemmestyre, Landsstyrets Sekretariat
- 91 **Nordisk Industrifond** (2003): Miljø og turisme i Arktis, Del 1, Fællesnordisk
- 92 **Deloitte** (2010): Grønlands sundhedsvæsen – udfordringer for fremtiden
- 93 **Grønlands Turisme- og Erhvervsråd** (2008): Årsberetning
- 94 **Greenland Venture** (2010): Årsberetning
- 95 **KNI** (2007, 2008, 2009, 2009/10 og 2010/11): Regnskaber og årsrapporter
- 96 **EU** (2009): Europa-Parlamentet og Rådets forordning, nr. 1007/2009
- 97 **EU** (2010): EU Kommissionens forordning, nr. 737/2010
- 98 **Hjarnsen, Thor** (2012): Sæler, EU og penge, Sermitsiaq, 20. jan. 2012
- 99 **Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (2011): Redegørelse om Great Greenland A/S' fremtid
- 100 **Greenland Venture** (2009): Arctic Green Food A/S
- 101 **Nukissiorfiit** (2008): Nukissiorfiit takstblad gældende fra 1. jan. 2008
- 102 **Hjemmestyret** (2008): Redegørelse om evaluering af ensprisreformens konsekvenser
- 103 **Energitilsynet** (2012): Lovbekendtgørelse af lov om elforsyning af 30.04.2012
- 104 **Maersk Broker** (2004): Samordning af bygdeaktiviteterne i Grønland
- 105 **Arctic Umiaq Line** (2009): Arctic Umiaq Lines regnskab 2008
- 106 **Grønlands Hjemmestyre** (2008): Landstingets finanslov
- 107 **Air Greenland** (2009): Air Greenland Årsrapport 2008
- 108 **Direktoratet for Bolig, Infrastruktur og Miljø** (2004, 2005, 2006 og 2007): Redegørelse om Anlægs- og Renoveringsfonden (2004, 2005, 2006 og 2007)
- 109 **Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik** (2008, 2009 og 2010): Redegørelse for Anlægs- og Renoveringsfonden (2008, 2009, og 2010)
- 110 **Grønlands Hjemmestyre** (2008): Landskassens Regnskab
- 111 **Grønlands Selvstyre** (2010): Finanslov for 2010
- 112 **Departementet for Sundhed** (2010): Redegørelse om Sundhedsreform
- 113 **Royal Arctic Line** (2007, 2008, 2009 og 2010): Royal Arctic Lines regnskaber

- 114 **Landstingsforordning nr. 12 af 19. november 2007** om over-
tagelse af Hjemmestyrets og kommunernes udlejningsejendomme
som ejerlejlighed eller ejerbolig
- 115 **Landstingsforordning nr. 4 af 30. oktober 1998** om boligfinansiering
- 116 **Landstingsforordning nr. 1 af 21. maj 2002** om ændring af lands-
tingsforordning om boligfinansiering
- 117 **Landstingsforordning nr. 5 af 15. april 2003** om ændring af lands-
tingsforordning om boligfinansiering
- 118 **Landstingsforordning nr. 1 af 7. maj 2007** om boligfinansiering
- 119 **Landstingsforordning nr. 1 af 31. oktober 1991** om andelsboliger
- 120 **Landstingsforordning nr. 2 af 16. maj 2008** om andelsboliger
- 121 **Departementet for Bolig, Infrastruktur og Trafik** (2012): Bolig-
politisk redegørelse 2012
- 122 **Sermitsiaq** (2012): Væk med den omvendte Robin Hood, nr. 20
- 123 **Mittarfearfiit** (2008): Beretning for driften 2008.
- 124 **Naalakkersuisut** (2012): ATTAVIGISSAARNEQ - Gode forbindelser;
Grønlands IKT-strategi, 2011-2015
- 125 **Tele Greenland** (2009): Årsrapport
- 126 **Hendriksen, Kåre; Jensen, Bjarke Raakjær** (2012): Skolebørn fra
bygder er med til at bryde den sociale arv, Sermitsiaq, nr. 9
- 127 **Nordisk Industrifond** (2003): Miljø og turisme i Arktis, Del 4, Ammas-
sallip Kommunia, Østgrønland
- 128 **Halkier, Bente** (2001): Kan pragmatisme være analytisk?, Fra: Peder-
sen, Kirsten Bransholm; Nielsen, Lise Drewes (2001): Kvalitative meto-
der – fra metateori til markarbejde, Roskilde Universitets Forlag
- 129 **Hastrup, Kirsten** (2003): Metoden Opmærksomhedens retning, Fra:
Hastrup, Kirsten (2003): Ind i verden, Hans Reitzels Forlag
- 130 **Hastrup, Kirsten** (2003): Sproget – Den praktiske forståelse, Fra:
Hastrup, Kirsten (2003): Ind i verden, Hans Reitzels Forlag
- 131 **Madsen, Jens Christian** (2009): Udsteder og bopladser i Grønland
1901-2000, Forlaget Atuagkat
- 132 **Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (2008): Økonomisk
analyse af det grønlandske landbrug
- 133 **Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (2011): Oplæg til Naal-
akkersuisut vedrørende regulering af det kystnære fiskeri efter hellefisk
- 134 **Upernavik Seafood** (2009): Regnskab for 2008
- 135 **Polar Seafood** (2009): Regnskab 2008
- 136 **Delaney, Alyne; Hendriksen, Kåre; Jakobsen, Rikke Becker** (2012):
Greenland Halibut in Upernavik: a preliminary study of the importance
of the stock for the fishing populace, Innovative Fisheries Management
- 137 **Hendriksen, Kåre; Jørgensen, Ulrik** (2013): Hunting and fishing
settlements in Upernavik district of Northern Greenland – challenged
by climate, centralization and globalization (under publicering)

- 138 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, Fiskeri og fangst, Indhandling af fisk og skaldyr
- 139 **Grønlands Statistik** (2012): www.stat.gl, Statistikbank, Fiskeri og fangst, Fangst af fisk og skaldyr i det havgående fiskeri
- 40 **Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (2012): TAC og fiskekvoter samt fordeling af disse, www.nanoq.gl, Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug,
- 141 **Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (2009): Inatsisartutlov nr. 17 af 3. december 2009 om ændring af landstingslov om fiskeri
- 142 **Rasmussen, Knud** (1979): Slæderejserne, Nye mennesker, Gyldendal (bind 1)
- 143 **Malaurie, Jean** (1979): De sidste konger i Thule, Nyt Nordis Forlag, Arnold Busck
- 144 **Fisker, Jørgen** (1984): Tasiilaq Angmagssalik, Nordiske Landes Bogforlag
- 145 **Krabbe, Th. N.** (1917): Greenland, Levin & Munksgaard
- 146 **Lidegaard, Mads** (1993): Grønlændernes kristning, Atuakkiorfik
- 147 **Sandgren, Otto** (1982): Georg Quppersimaan – Min eskimoiske fortid, Det Grønlandske Forlag
- 148 **Andersen, Marianne Krog** (2008): Grønland mægtig og afmægtig, Gyldendal
- 149 **Hennings, Poul**; Private dagbogsnotater fra Skjoldungen (ikke publiceret)
- 150 **Mikkelsen, Ejnar** (1960): Svundne tider i Østgrønland, Fra stenalder til atomtid, Gyldendal
- 151 **Christensen, Else; Kristensen, Lise G.; Baviskar, Siddhartha** (2008): Børn i Grønland – En kortlægning af 0-14-årige børns og familiers trivsel, SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- 152 **Kommuneqarfik Sermersooq** (2011): Børn og unge i Tasiilaq og bygderne
- 153 **Aqqalukasik** (2011): Fiskeri-, fangst- og landbrugspolitik i Kommuneqarfik Sermersooq
- 154 **FN** (2007): Konvention om oprindelige folks rettigheder
- 155 **Lyng, Finn** (1990): Kampen om de vilde dyr, Akademisk Forlag
- 156 **Dahl, Jens** (2000): Hastig kulturel og social udvikling i det arktiske område, Udviklingsforskning, udviklingspolitik og udviklingsentreprise, INUSSUK, 2000:1
- 157 **West, J.J. og Hovelsrud, G.K.** (2010): Cross-scale Adaptation Challenges in the Coastal Fisheries, Findings from Lebesby, Northern Norway, Arctic, 63 (3), s. 338-354.
- 158 **Jentoft, J.** (2004): Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change, Marine Policy, 28, s. 137-149
- 159 **Keskitalo, E. C. H.** (2004): A Framework for Multi-level Stakeholder Studies in Response to Global Change, Local Environments, 9 (5), s. 425-435

- 160 **Goldhard, C. og Ford, J.D.**, (2010): Climate change Vulnerability and Food Security in Qeqertarsuaq, Greenland, Fra: Hovelsrud, G.K. and Smit, B. (2010): Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions, Dordrecht, Springer, s. 263-283.
- 161 **Adger, W.N.** (2003): Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change, *Economic Geography*, 79 (4), s. 387-404
- 162 **O'Brien, K.L. og Leichenko R.M.** (2000): Double exposure: assessing the impacts of climate change within the context of economic globalization, *Global Environmental Change*, 10, s. 221-232.
- 163 **Keskitalo, E.C.H. et al.** (2011): Adaptive capacity determinants in developed states: examples from the Nordic countries and Russia, *Regional Environmental Change*, 11, s. 579-592
- 164 **Adger, W.N.** (2006): Vulnerability, *Global Environmental Change*, 16 (3), s. 268-281
- 165 **Gullestrup, Hans; Sørensen, Magrethe; Schwerdtfeger, Henning** (1976): Udviklingsproblemer i grønlandske bygder, Sammenfattende rapport, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 40
- 166 **Smit, B. og Wandel, J.** (2006): Adaptation, adaptive capacity and vulnerability, *Global Environmental Change*, 16 (3), s. 282-292.
- 167 **Berkes, F.** (2007): Understanding uncertainty and reducing vulnerability – lessons from resilience thinking, *Natural Hazards*, 41, 2007, s. 283-295.
- 168 **Dessai, S. et al.** (2004): Defining and experiencing dangerous climate change; *Climatic Change*, 64, s. 11-25
- 169 **Nielsen, Jens Kaalhaug** (2000): Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed – og dens strategiske implikationer, *Politica*, Institut for Statskundskab AUC
- 170 **Hjemmestyret** (2008): Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 15. marts 2008 om mobilitetsfremmende ydelse
- 171 **Dahl, Jens** (1977): Minearbejdere i Umanaq kommune, Forlaget Kragestedet
- 172 **Royal Greenland** (2012): Regnskabsdata for Royal Greenland 2008, modtaget februar 2012

Øvrig anvendt litteratur

- AMAP** (2009): The Greenland Ice Sheet in a Changing Climate: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic, SWIPA (Arctic Monitoring and Assessment Programme)
- Arbejdsgruppen vedrørende Økonomi og Erhvervsudvikling under Selvstyrekommisionen** (2003): Pengestrømme mellem Grønland & Danmark
- Bang, Jette** (1940): Grønland

- Bang, Jette** (1941): 30.000 kilometer med sneglefart, Hasselbalch
- Bang, Jette** (1961): Grønland igen, Forlaget Spectator
- Berthelsen, Christian; Mortensen, Inger Holbech; Mortensen, Ebbe** (1992): Kalaallit Nunaat Grønland Atlas, Atuakkiorkfik
- Birket-Smith, Kaj** (1971): Eskimoerne, Det Grønlandske Selskab, Rhodos
- Bjerregaard, Peter** (2004): Folkesundhed i Grønland, Inussuk, Arktisk Forskningsjournal, 2004:1
- Bjerregaard, Peter; Aidt, Ea Cecilie** (2010): Levevilkår, livsstil og helbred, Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2005-2009, Statens Institut for Folkesundhed
- Budgetvejledning** (2008 og 2009): Den kommunale budgetvejledning 2008/2009
- Christiansen, Peter Munk; Togeby, Lise** (2004): Grønlands elite, Fra: Demokrati og magt i Grønland, Aarhus Universitetsforlag
- Departementet for Fisk, Fangst og Landbrug** (2012): Antal betalte jagtbeviser pr. kategori af jagtbevis fra 2007 til 2011 i hele Grønland
- Det Rådgivende Udvalg Vedrørende Grønlands Økonomi** (2006): Den økonomiske udvikling i Grønland
- Friis, Peter; Rasmussen, Rasmus Ole** (1984): Fåreavl og den samfundsmæssige rigdom, Institut for Geografi, Samfundsanalyse og Datalogi, Roskilde Universitetscenter
- Gallopín, G.C.** (2006): Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity, *Global Environmental Change*, 16 (3), s. 293-303
- Greiffenberg, Tom** (2012): Settlement Planning Policy and Migration in Greenland (under publicering)
- Grønlands Selvstyre** (2009 og 2010): Landskassens Regnskab
- Grønlands Selvstyre** (2011): Aftale om bloktilskud til kommunerne for budget året 2011
- Grønlands Statistik** (1985, 1989 og 2009): Statistisk Årbog
- Grønlands Statistik** (1992, 1996 til 2004): www.stat.gl, Tal om Grønlands bygder
- Grønlands Statistik** (2011): Fiskeri og Fangst 2011
- Grønlands Statistik** (2011): Grønlands Udenrigshandel 2010 (foreløbige tal)
- Grønlands Statistik** (2011): Statistikbank, Udenrigshandel
- Hansen, Ane** (2010): Fremtidens fiskeri skal skabe dynamik, www.nanoq.gl, 15. oktober 2010
- Holm, L. K.** (2010): Sila-Inuk: Study of the Impacts of Climate Change in Greenland, Fra: Krupnik, I et al., SIKU: Knowing Our Ice, Dordrecht, Springer, s. 145-160
- Jonsson, Ivar** (1996): Reflexive Modernization, Organizational Dependency and Global Systems on Embedded Development – a Post Colonial View, Essays in Honor of Robert Petersen, Atuakkiorkfik
- KANUKOKA** (2011): Lærerdækning, www.kanukoka.gl

- Keskitalo, E.C.H.; Kulyasova, A.A.** (2009): The role of governance in community adaptation to climate change, *Polar Research*, 20, s. 60-70
- Kjeldsen, Chris** (2003): Samfundsvidenskabelig bæredygtighedsteori, Aalborg Universitetscenter
- Kruse, Jack; Poppel, Birger; Abryutina, Larissa; Duhaime, Gerard; Martin, Stephanie; Poppel, Mariekathrine; Kruse, Gargaret; Ward, Ed; Cochran, Patricia; Hanna, Virgene** (2008): Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA), Barometers of Quality of Life Around the Globe, Springer Science & Business Media B.V.
- Landsplanredegørelse** (1994): Arbejde og Tryghed til vores efterkommere, Grønlands Hjemmestyre, Nuuk, 2005
- Lidegaard, Mads** (1961): Grønlands historie, J. H. Schultz Forlag
- Lodberg, Torben** (intet årstal): Maarmorilik – Et halvt århundrede med bjergværksdrift i Grønland, Fiskers Forlag
- Motzfeldt, Josef** (2000): Den politisk-økonomiske udvikling i Grønland: Vejen mod større økonomisk uafhængighed, Politica, Institut for Statskundskab AUC
- Naalakkersuisut** (2010): Oversigt over hjemmestyrets lønninger fordelt på bosted 2008 (ikke publiceret)
- Niclasen, Birgit V.-L.** (2009): Folkesundhed i børnehøjde, Nordic School of Public Health
- Niclasen, Birgit V. L.** (2009): Børns sundhed i et socialt perspektiv med udgangspunkt i Inuuneritta – Folkesundhedsprogrammet
- NORDREGIO** (2011): Megatrends, Nordisk Ministreråd
- Nukissiorfiit** (2009): Regnskab for 2009
- Paldam, Martin** (2000): På vej mod en almindelig blandingsøkonomi?, Politica, Institut for Statskundskab AUC
- Poppel, Birger** (2006): Interdependence of subsistence and market economies in the Arctic, Fra: Solveig Glomsrød and Julie Aslaksen: The Economy of the North, Statistics Norway
- Rasmussen, Rasmus Ole** (2004): Havfiskeri/kystfiskeri – magt og afmagt i Grønlands hovederhverv, Demokrati og magt i Grønland, Aarhus Universitetsforlag
- Rasmussen, Rasmus Ole** (2007): Fangererhverv, fiskeri og lokaløkonomi i Grønland, Samfundsøkonomen, 2007:1
- Rasmussen, Rasmus Ole** (2010): The informal economy, Fra: The political Economy of Northern Regional Development, Tema Nord, 2010:521
- Rørøros** (2012): www.roros.no
- SLiCA**: www.arcticlivingconditions.org
- Smit, B., Hovelsrud, G.; Wandel, J.** (2008): CAVIAR – Community Adaptation and Vulnerability in Arctic Regions, Framework Document, University of Guelph, Cicero
- Thomassen, Henrik** (2000): OECD rapporten "Grønlands økonomi: En strategi for fremtiden", Politica, Institut for Statskundskab AUC

- USI Embedslægeinstitutionens Nyhedsbrev** (2006): Nummer 1
- WCED – World Commission on Environment and Development** (1987):
Our Common Future, Oxford University Press, Oxford
- Winther, Gorm** (2000): Nyliberalisme og vidensøkonomi i et grønlandsk perspektiv, Politica, Institut for Statskundskab AUC.
- Winther, Gorm** (2004): En ny klasse i Grønland?, Fra: Demokrati og magt i Grønland, Aarhus Universitetsforlag
- Winther, Gorm** (2007): Hvad ved vi egentlig om produktiviteten i Grønland?, Samfundsøkonomen, 2007:1